

JOURNAL OF INTER-AMERICAN STUDIES

VOL. III

APRIL, 1961

NO. 2

EDITORS

ROBERT E. McNICOLL, *General Editor*

A. CURTIS WILGUS, *Associate Editor*

FELICITY M. TRUEBLOOD, *Editorial Assistant*

CONTRIBUTING EDITORS

RICARDO J. ALFARO, *Panama*

DANTES BELLEGARDE, *Haiti*

RICARDO DONOSO, *Chile*

JORGE FIDEL DURON, *Honduras*

JORGE FRANCO HOLGUIN, *Colombia*

GILBERTO FREYRE, *Brazil*

VICTORIA OCAMPO, *Argentina*

FERMIN PERAZA, *Cuba*

DAVID VELA, *Guatemala*

CONSULTANTS

EDUARDO AUGUSTO GARCIA, *Law*

JOHN TATE LANNING, *History*

RAFAEL PICÓ, *Geography*

T. LYNN SMITH, *Sociology*

ERICO VERISSIMO, *Literature*

GEORGE WYTHER, *Economics and Trade*

EDITORIAL NOTE

The present number of the *Journal* is dedicated to Brazil and most of the articles, including four in Portuguese, are devoted to this great country.

All correspondence, including manuscripts, should be directed to:

*Journal of Inter-American Studies
Box 3625 University Station
Gainesville, Florida*

Printed by
Wayside Press, Gainesville, Florida.

Two dollars annual subscription.
Back numbers, one dollar.

JOURNAL OF INTER-AMERICAN STUDIES

VOL. III

APRIL, 1961

NO. 2

TABLE OF CONTENTS

ASPIRAÇÕES E INTERESSES DO BRASIL <i>José Honório Rodrigues</i>	147
PATTERNS OF LIVING IN THE U.S. AND BRAZIL: A COMPARISON <i>T. Lynn Smith</i>	187
O BRASIL E O MERCADO COMUM LATINO-AMERICANO <i>José Garrido Torres</i>	195
THE TRANSFORMATION OF BRAZILIAN PLANTATION SOCIETY <i>H. W. Hutchinson</i>	201
FAMILIA, CASAMENTO E DIVORCIO NO BRASIL <i>Thales de Azevedo</i>	213
PROBLEMS OF FOOD SUPPLY IN BRAZIL <i>Kempton E. Webb</i>	239
INTERVENTION, INTERNATIONAL LAW, AND THE INTER-AMERICAN SYSTEM <i>C. Neale Ronning</i>	249
FOLCLORE DA GUERRA DO PARAGUAI <i>Paulo de Carvalho Neto</i>	273
LAND DISTRIBUTION AND TENURE IN COLOMBIA <i>Robert Carlyle Beyer</i>	281
INTERAMERICANA	291
LIBROS	292
REVISTA DE REVISTAS	294

CONTRIBUTORS TO THIS NUMBER

JOSE HONORIO RODRIGUES, Director of the National Archives of Brazil in Rio de Janeiro, is also Professor of the Faculdade de Ciências Econômicas do Estado da Guanabara.

T. LYNN SMITH, Professor of Sociology at the University of Florida, Gainesville, is the author of many works on Brazil.

JOSE GARRIDO TORRES, a member of the National Economic Council of Brazil, is Editor of *Conjuntura Econômica*, Rio de Janeiro.

H. W. HUTCHINSON is the author of *Village and Plantation Life in Northeastern Brazil*.

THALES DE AZEVEDO, Professor of Anthropology at the Universidade da Bahia, was recently Visiting Professor of Anthropology at the University of Wisconsin.

KEMPTON E. WEBB, Assistant Professor of Geography at the University of Indiana, Bloomington, spent the year 1956-1957 carrying out research in Brazil.

C. NEALE RONNING is Assistant Professor of Politics at Princeton University, Princeton, New Jersey.

PAULO DE CARVALHO NETO, the Brazilian folklorist, is a member of the Brazilian Cultural Mission to Ecuador in Quito.

ROBERT CARYLE BEYER is Associate Professor of History at the University of Miami, Florida.

ANNOUNCEMENT

The following have been selected as the first officers of the Inter-American Academy:

Honorary President	Germán Arciniegas
Honorary Vice-President	Gilberto Freyre
Honorary Vice-President	Dantès Bellegarde

By the acceptance of their positions, these distinguished gentlemen have enabled the Academy to complete its organization and initiate its work of increasing cultural understanding within the Western Hemisphere. The *Journal*, as organ of the academy, will carry further news of its projects and efforts.



ASPIRACOES E INTERESSES DO BRASIL

José Honório Rodrigues

Introdução

As nações, como sociedades políticas, vivem sob o império de interesses vitais, que criam reações emocionais e convicções racionais, e dão ao povo e à sua liderança um comportamento unitário histórico. Todas elas têm aspirações permanentes que são fruto do processo histórico, das características do povo e da etapa do desenvolvimento econômico.

É no processo histórico que se revelam novas energias espirituais, forças econômicas em expansão, vitalidades políticas que podem manifestar e garantir a perspectiva de expansão das aspirações nacionais, no campo interno ou internacional, maiores ou menores conforme a capacidade do povo, da liderança e da força econômica.

A autodeterminação pode ampliar-se ou reduzir-se nas garantias individuais, na forma federativa, ou centralizadora, no regime democrático ou autocrático; a integração nacional pode ou não limitar-se à manutenção do território ou à ocupação efetiva, ao equilíbrio ou desequilíbrio regional, à harmonia ou desarmonia agrícola e industrial; a prosperidade e o bem estar podem ou não contrair-se à satisfação de grupos dominadores, ou ampliar-se a todos os membros da comunidade nacional; e, finalmente, o prestígio internacional pode ajustar-se apenas ao reconhecimento dos seus direitos legítimos na comunidade internacional, ou estender-se, como decorrência natural de suas potencialidades, no expansionismo territorial ou na hegemonia política.

As aspirações nacionais permanentes não são um somatório das aspirações atuais, realizadas ou frustradas. Estas inspiram-se na estrutura ou na superestrutura, mas são sempre reflexos da conjuntura; manifestam valores secundários, aceitos sem conformidade; são imagens atuais e controvertidas de grupos, de seções, de regiões, da *elite* ou do povo. As aspirações permanentes são herança histórica, têm valor duradouro e vital, refletem valores primários tradicionais unânimemente aceitos, de que derivam outras aspirações, e são nacionais, constituindo

uma projeção de todos e não da *elite* ou de grupos populares. Comuns a todas as camadas sociais, resultam de uma seleção discriminatória no processo histórico.

A transitoriedade das aspirações atuais, a sua ocasional transformação em permanentes e a redução ou ampliação destas últimas — pois a história é mudança e a nação é uma história singular e original — revelam a fecundidade da minoria, o avanço cultural da maioria, as regenerações, o progresso e o desenvolvimento nacionais. Se não houvesse aspirações atuais, a nação seria o esconderijo da morte da criatividade. O futuro das energias políticas e econômicas nacionais depende do equilíbrio do permanente e do atual, das diferenças de interesses e dos interesses comuns. Sem a defesa dos interesses permanentes as nações falecem ou se desintegram, mas sem os interesses atuais podem envelhecer e esterilizar-se; o permanente é vital ou básico, mas o actual derrota o arcaico, anima o orgânico o serve como antítese à criação do futuro; ambos, em sua conjunção, mostram a unidade do processo histórico, o passado, o presente e o futuro da nação.

Mas se não é difícil distinguir as aspirações permanentes das atuais na sua atuação constante no processo histórico, não é fácil classificar umas e outras. Primeiro, porque o poder transformador da história pode discriminar das atuais as que terão caráter permanente. Segundo, porque as Constituições e os programas partidários, que são os documentos que melhor deveriam refleti-las, não distinguem precisamente, pelas próprias insuficiências do sistema representativo ou pelos controles minoritários, os interesses “elitistas”, ou partidários, dos nacionais, e freqüentemente revelam a vontade de forçar a adesão do povo às aspirações atuais de grupos de pressão, minoritários ou majoritários. Aspirações nacionais, comuns a todos, que nenhum brasileiro hesitaria em considerar fundamentais, são, por exemplo, a independência e a soberania, a manutenção da integridade territorial e a defesa e manutenção da unidade nacional. Já a fidelidade à forma republicana federativa parece-me apenas uma aspiração atual; a aspiração permanente resume-se na forma democrática de Regime Representativo, com os poderes divididos e harmônicos. A centralização promoveu e ajudou a unidade nacional e o Império regeu-nos como nação livre pouco menos que a República.

Se examinarmos o processo histórico brasileiro veremos não só a multiformidade com que se apresentaram algumas aspirações permanentes, mas — e isso me parece importante, como as aspirações permanentes de natureza política, econômica, social e internacional se assecuraram muitas vezes através de aspirações momentâneas, atuais.

Independência e Soberania

Politicamente, como tôdas as comunidades americanas submetidas à colonização, lutamos pela conquista da independência. Os perigos iniciais de invasões estrangeiras que podiam seccionar a nossa unidade territorial foram vencidos nas lutas contra piratas franceses, corsários ingleses e conquistadores holandeses. Sofremos afrontas e humilhações, mas mantivemos a integridade territorial, que iríamos receber como herança, quando a independência fôsse alcançada. A consciência nacional foi aos poucos se formando, não só em consequência das ameaças estrangeiras, como dos dissídios com os colonizadores portugueses e das comparações que se faziam entre as suas e nossas realizações e actividades. A medida que a zona agrícola e pastoril avançava para o interior, atenuava-se progressivamente o pavor do estrangeiro. O crescimento da sociedade aumentava a responsabilidade da defesa coletiva e fazia crescer o sentimento da segurança nacional.

Os triunfos colhidos na guerra contra os holandeses, escreveu Capistrano de Abreu, as proezas dos bandeirantes, a abundância do gado, animando a imensidade dos sertões, as copiosas somas remetidas para o governo da Metrópole, as numerosas fortunas, o acréscimo da população influíram consideravelmente na psicologia do colono. Não queriam, não podiam mais reputar-se inferiores aos nascidos além-mar os humildes e envergonhados mazombos do começo do século XVII. Por seus serviços, por suas riquezas, pelas magnificências da terra natal, contavam-se entre os maiores beneméritos da Corôa Portuguesa.¹ Ainda em 1801 se procurava, como refere o autor do "Roteiro do Maranhão a Goiás",² acomodar os interesses dos braséleiros à Metrópole e evitar que se enfraquecesse o vínculo da dependência que sempre vigoroso devia atar as Colônias. Mas a abertura dos portos, a entrada e a irradiação das idéias novas, a acumulação das pressões libertadoras, a impraticabilidade das medidas repressivas, o estímulo do embate, a perda do comando da minoria dominadora lusitana fizeram rebentar, para usar a expressão de Capistrano de Abreu, a emoção de superioridade que nos deu o 7 de Setembro.³ Quando se fêz a Independência, a desunião das províncias embarçava a unidade nacional e ameaçava a própria conquista da liberdade nacional. Foi no Rio que se elaborou e

¹ *Capítulos de História Colonial*, 4ª ed. prep. por José Honório Rodrigues, Sociedade Capistrano de Abreu, Rio de Janeiro, 1953, 248, e "A Literatura Brasileira Contemporânea" in *Ensaio e Estudos*, Sociedade Capistrano de Abreu, Rio de Janeiro, 1931, 75.

² *Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro*, t. LXII, pte. 1, 1900, págs. 127 e 135.

³ "A Literatura Brasileira Contemporânea", artigo citado, pág 76.

comandou a Independência. Ao poder no Rio só aderiram unânime e imediatamente São Paulo e Rio Grande do Sul; Pernambuco tende à independência própria; Minas hesita entre a sujeição ao Rio ou a separação autônoma, e Bahia, Maranhão e Pará preferem obedecer a Lisboa.⁴

A guerra da Independência durou onze meses e fortaleceu o nexo político que desde então se iniciou. São Paulo e Minas auxiliaram o Rio de Janeiro a expulsar as tropas de Avilez, como depois Pernambuco levou seu contingente para libertar a Bahia das forças de Madeira; o Ceará e o Piauí correram em socorro do Maranhão, ajudando-o a vencer a resistência da capital e a incorporar-se ao Império. A pressão externa das Côrtes de Lisboa operou uma solda e a Monarquia, encarnada na pessoa do Príncipe, constituiu-se, como escreveu Tobias Monteiro, no "núcleo de atração das províncias que tornou possível a Independência com a incorporação de tôdas elas ao Império".⁵

A Independência, como secessão, revela, desde seu comêço, que a minoria dirigente, sem o lêvedo da criação original, imitou instituições européias, algumas inadapáveis ao meio social brasileiro. A imitação começou com a caricatura da proclamação, em 12 de outubro de 1822, de D. Pedro I como Imperador do Brasil, quando é sabido que este título se referia a uma soberania ecumênica única, ao Santo Império Romano, e fôra usurpado por Napoleão Bonaparte aos 18 de maio de 1804.⁶

A idéia de superioridade, implícita no título de Imperador, falsa ou não, persistiu e afetou a negociação da Independência, com Portugal.⁷ O pensamento oculto de D. Pedro era a futura reunião do Império Lusitano, quando fôsse chamado a suceder em Portugal como D. Pedro IV.

O reconhecimento foi duro e difícil. Em junho de 1822, José Bonifácio diria ao representante dos Estados Unidos estas belas palavras de independência e altivez, que os acontecimentos afrouxariam: "O Brasil é uma Nação e como tal ocupará seu pôsto sem ter que esperar ou solicitar o reconhecimento das demais Potências. A elas enviarão agentes

⁴ Oliveira Vianna, *Populações Meridionais do Brasil*, 3ª ed., São Paulo, 1933, pág. 328.

⁵ *História do Império. A Elaboração da Independência*. Rio de Janeiro, 1927, pág. 854.

⁶ Arnold Toynbee, *A Study of History*, Oxford University Press, 1954, vol. VIII, pág. 22, nota 1, e vol. IX, pág. 11.

⁷ Charles Webster, *Britain and the Independence of Latin America. 1812-1830*, Oxford University Press, 1938, vol. I, pág. 57.

diplomáticos ou ministros. As que os recebam nessa base e nos tratem de Nação a Nação continuarão sendo admitidas nos nossos portos e favorecidas em seu comércio. As que se neguem serão excluídas dêle.”⁸

Os Estados Unidos foram os primeiros a reconhecer a Independência a 16 de maio de 1824, mas o destino do Brasil estava ligado ao de Portugal, ao da Europa e, sobretudo, ao da Inglaterra. As potências européias condicionaram su reconhecimento ao da côrte de Lisboa, só conseguido através da intervenção inglesa.

O adiamento indefinido do reconhecimento poderia ter resultados desastrosos para o Brasil, ameaçado de cair na anarquia e de dividir-se, como a América Espanhola, em várias pequenas repúblicas. O preço do reconhecimento, além da soma de dois milhões,⁹ consistiu na renovação dos privilégios da nação mais favorecida (tarifa de 15%) concedida à Inglaterra, que a ela tanto nos sujeitou, e logo exigida por outras nações; e, ainda, na repugnante concessão da conservatória inglesa, que dava jurisdição extra-territorial à Grã-Bretanha no Brasil. A conta inglesa, transformada em Tratado, alienou o apoio dos patriotas a D. Pedro e foi um dos fatores decisivos que levaram à Abdicação. Transformou-nos num protetorado inglês até 1844, quando nos recusamos a renovar os acordos.

Nacionalizados o Trono e o Exército com a deportação dos elementos portugueses mais exaltados e as lutas no sul, objetivos imediatos e atuais visavam a obter e consolidar aspirações permanentes. Durante a Regência (1831-1840), experiência republicana e federativa incapaz de assegurar a ordem no vasto Império, ainda mal articulado, e de manter a coesão nacional, várias vêces houve perigo iminente de desmembramento, e, portanto, de quebra da integridade territorial. O Trono passou a ser, então, o grande princípio da integridade e os políticos conservadores que pleitearam a Maioridade possuíam bastante sentimento nacional para reconhecer que integridade e unidade eram aspirações afins, perigosamente ameaçadas pelas inúmeras revoltas que podiam cindir o país.

Apesar de seus notáveis serviços à patria, consolidando a Independência e entregando o Brasil aos Brasileiros, a Regência era a demasia do poder pessoal, o fraccionamento da soberania, a casa dividida em

⁸ W. R. Manning, *Diplomatic Correspondence of the United States concerning the Independence of the Latin American Nations*, New York, 1925, vol. II, 863.

⁹ “Convenção Adicional”, 29 de agosto de 1825, in Pereira Pinto, *Apontamentos para o Direito Internacional*, Rio de Janeiro, 1864, t. I, 339-341; e Hildebrando Accioly, *O reconhecimento da Independência do Brasil*, Rio de Janeiro, 1927, pág. 215-216.

grupos inconciliáveis. O compromisso político consistia em evitar as posições extremadas ou violentas e salvaguardar a integridade pelas concessões mútuas. O compromisso, sinal de amadurecimento e experiência, tão ajustado ao comportamento conformista do povo, foi a Maioridade. Como aspiração da época, ela serviu ao fim permanente: assegurar a estabilidade política e, com esta, a soberania plena e indisputada, reconhecida dentro e fora do país.

A integridade territorial

A integridade nacional foi para o povo brasileiro, como disse José Maria dos Santos, "a idéia dominante, até ver o seu país definitivamente consolidado num sistema geral de fronteiras, que nunca mais pôde ser alterado ou mesmo corrigido, num sentido qualquer de restrição."¹⁰

A conquista e manutenção de um litoral atlântico de 7,400 km., onde nasceu nossa civilização, e a proeza de dominar uma imensidão de território pelo interior do continente, criando uma personalidade histórica distintamente brasileira, é um processo longo e demorado e mostra que a nossa história é um vasto sistema de incorporação. A integração territorial vem se realizando paulatinamente desde a época colonial. Os três núcleos de povoamento foram, a princípio, a Bahia, Pernambuco e o Rio de Janeiro; mais tarde o caminho da interiorização foi dirigido de São Paulo, cuja situação geográfica o impelia para o sertão. O primeiro impulso conduziu à ocupação do extenso litoral, desde o Amazonas (1616) ao Rio da Prata (Colônia do Sacramento, 1680), em pontos tênueamente unidos, mas onde se ergueram os padrões de nossa soberania. As lutas coloniais contra as tentativas de posse francesa, a vitória sobre a ocupação holandesa e a expulsão dos hispano-argentinos no Rio Grande do Sul e em Santa Catarina asseguraram o domínio de toda a costa, articulado por vários núcleos espalhados por imensas distâncias. A obra paulista de dilatação e incorporação do território colonial é sem paralelo na história americana. O espantoso crescimento físico da nação é um resultado do seu esforço, de sua desordenada ambição, de sua extraordinária capacidade de iniciativa.

Já no século dezoito o aspecto geral da ocupação guardava flagrante semelhança com o dos nossos dias. Que a população se espalhava por todo o território não resta dúvida, pois o Tratado de Madrid, de 1750, que delineou efetivamente as linhas divisórias entre a América Portuguesa e a Espanha, praticamente as mesmas de hoje (excetuando o Acre, incorporado pela diligência cearense), seguindo o critério da ocupação, estabelecia: "Cada parte há de ficar com o que atualmente possui".

¹⁰ *A Política Geral do Brasil*, São Paulo, 1930, pág. 32.

Ora, se assim se procedeu, é evidente que a colonização portuguesa ocupava de fato toda a imensa área que constituiria o nosso país. De outro modo não teríamos criado e invocado o princípio do *uti possidetis*, nem ele se aplicaria.

A mudança do eixo econômico para o Rio e a transferência do Vice-Reinado dão singular vitalidade ao leste e ao sul, e iniciam uma trajetória de adensamento populacional nessas áreas e de avanço para o centro. Logo se destaca o senso de direção e a quebrantável continuidade histórica de nossa expansão territorial. A falta de gente e asperezas dos caminhos dificultavam o trato entre o interior e o litoral, mas, ainda assim, no princípio do século dezoito, “estava todo o país ligado, imperfeitamente embora, por meio de vias terrestres ou fluviais.”¹¹

O resultado final foi a formação de um vasto continente, o quarto país de maior área terrestre contínua do mundo, gozando, para fins comerciais e de estratégia mundial, de uma posição altamente favorável e importante.

A ocupação efetiva do território manifestou-se desde cedo como aspiração nacional permanente. Como o Brasil foi desbravado muito cedo e ocupado muito depressa, escasso foi o povoamento em grande parte de interior; daí as grandes lacunas de distribuição de população nas regiões de antigo povoamento, o atrazo cultural da gente de sertão e o baixo nível econômico. Ao contrário dos Estados Unidos, onde os colonos anglo-saxões ocupavam ainda em 1776 um território menor que a França e cuja expansão para o oeste, realizada depois de 1830, foi um movimento em massa, que em poucos decênios ocupava todo o país, no Brasil a penetração no século dezoito se fez em pequenos grupos que, pelo seu número reduzido, não puderam realizar o verdadeiro povoamento. Heinrich Handelmann, já em 1860, escrevia, contrastando as duas marchas de povoamento, que “no Brasil o grosso do exército de colonizadores desagregou-se numa corrente de batedores que, cada um por si, em investidas rápidas, obtiveram grandes êxitos. Mas, então, eles eram obrigados a ficar estacionados como pontos avançados isolados, sem uma ligação regular com a retaguarda, e só podem esperar auxílio num futuro remoto, com a multiplicação do número de habitantes”. Essa multiplicação, porém, não veio auxiliar os homens deixados no sertão, separados uns dos outros por várias centenas de quilômetros de terras.¹²

¹¹ Capistrano de Abreu, *Caminhos Antigos e Povoamento do Brasil*, Sociedade Capistrano de Abreu, Rio de Janeiro, 1930, pág. 117.

¹² Citado por Leo Waibel, *Capítulos de Geografia Tropical e do Brasil*, Rio de Janeiro, 1958, pág. 285.

No Império, para ampliar a área ocupada, já que a dispersão precoce não favorecera sinão uma ocupação muito rala, pensou-se, desde a sua fundação, no estabelecimento de colônias estrangeiras, especialmente alemães e suíças. Tavares Bastos, em 1870, propunha a criação de novas províncias e novos territórios, com o objetivo de povoar os grandes desertos da nossa carta, como o Alto Amazonas e Mato Grosso, as extremidades setentrionais e meridionais do Pará, o ângulo meridional do Maranhão e o setentrional de Goiás, os campos gerais que do Rio Grande do Sul ao norte de São Paulo se estendem até o Uruguai, em Santa Catarina, e à serra do Maracaju, em Mato Grosso.¹³

Em 1912, quando Rio Branco rematava a obra de integração jurídica e definitiva que vinha do Império, a ocupação efetiva continuava, como hoje, um sonho nacional. E ainda em 1940, em plena fase de nacionalização dos núcleos coloniais estrangeiros, "a área economicamente explorada no Brasil, apurada pelo censo, compreendia 2 milhões de km², ou sejam 23 por cento da área total do país. Dêstes, apenas 188.000 km², ou sejam 2.2 por cento são de área cultivada, e 830,000 km², ou cerca de 10 por cento são utilizados como pastagens. O restante, isto é, 77 por cento do território nacional, ou não é economicamente utilizado, ou não é utilizável, ou está nas mãos dos "intrusos" que escaparam ao levantamento estatístico".¹⁴ Embora êsses números sejam de 1940 e hoje se tenha progredido no aproveitamento da terra — o censo dêste ano nos dirá é pouco mais de 3 por cento estão sendo agricolamente aproveitados, e sua propriedade é concentrada, tendo o ex-Ministro João Cleophas afirmado em sessão da comissão para a América Latina, das Nações Unidas, que, em 1953, 7.8 por cento dos proprietários possuíam 73 por cento da terra. Em todo caso, pode-se dizer que mais da metade da área do Brasil está inexplorada, do ponto de vista agrícola, e praticamente despovoada, visto que 48 por cento (Amazonas, Pará, Mato Grosso) contêm somente 4 por cento da população.

Como são ilusórias as enormes dimensões que o Brasil ocupa no mapa, os espaços mais vazios, como o da Amazônia, excitam a imaginação internacional e criam a idéia de sua ocupação efetiva pelos povos famintos de terra. A tese não começa com Bryce, mas êste é dos seus mais fiéis intérpretes ao perguntar se as selvas americanas da Amazônia, que formam o mais vasto e fértil espaço desocupado da superfície terrestre, não podem ser reclamadas para o serviço do homem. Uma área tão vasta e fértil não pode ser deixada para sempre inútil, escrevia

¹³ *A Província*, 1ª ed., 1870; 2ª ed., Companhia Editora Nacional, São Paulo, 1937, pág. 358.

¹⁴ Leo Waibel, *op. cit.*, pág. 263.

Bryce em 1912,¹⁵ e 40 anos depois o Professor Walter Prescott Webb classificava a Amazônia como uma nova fronteira, uma espécie rejeitada pelos pioneiros dos séculos dezoito e dezenove e dizia que se os Estados Unidos dispendessem os fundos que gastam na Europa e na Ásia envolvendo estas fronteiras, recriar-se-ia a prosperidade, com lucro líquido para o mundo ocidental.¹⁶

Territorialmente satisfeito, com domínio pleno e jurídico reconhecido internacionalmente, o Brasil não se intranquiliza com visões ou ânsias expansionistas, hoje tão desmoralizadas, mas observa que não cumprimos uma das mais arraigadas aspirações nacionais. Como cumpri-la, eis a questão.

Duas correntes ideológicas disputam sobre a maneira de se efetuar a satisfação desta aspiração, que nem o Império nem a República puderam concretizar. A primeira, que vinha orientando o governo antes de Getúlio Vargas e possui grandes defensores políticos e doutrinários, defende o estímulo à imigração, o amparo às zonas pioneiras e a consolidação do leste, onde está o centro vital do Brasil, com as bases de nossa expansão paulatina e segura para o oeste e o noroeste. Constituindo o Brasil um império que une em seu imenso território áreas metropolitanas e colônias, é do coração do Brasil, o triângulo Rio-Belo Horizonte-São Paulo, área densamente povoada, com as duas maiores cidades, as maiores riquezas agrícolas, o mais poderoso parque industrial e a maior rede de transportes, que deve partir o movimento de expansionismo brasileiro, cabendo-lhe recuperar velhas áreas de povoamento, como o Nordeste, valorizar centros de unidade nacional, como o Vale de São Francisco, e grandes reservas de terras disponíveis, como o Vale do Amazonas, sem estender demasiadamente a colonização para o oeste antes que se tenha firmado o povoamento do leste, preencher as grandes lacunas na distribuição da população na região de povoamento antigo, apoiar as várias zonas pioneiras do Rio Grande do Sul, de Santa Catarina, do Paraná, da região do vale do Rio Doce, do chamado "matto grosso" de Goiás e de São Paulo, cuidar de portos, dragagem e marinha mercante num país de costa tão vasta, e construir estradas e rodovias que liguem especialmente estas áreas econômicas, para que não se reincida nos erros da antiga colonização. O seu lema não é "Marcha para o Oeste", mas "tomar pé firme no leste."

A outra corrente, de que se fizeram intérpretes ousados e incansáveis

¹⁵ James Bryce, *South America, Observations and Impressions*, London, Macmillan, 1912, pág. 560.

¹⁶ *The Great Frontier*, Houghton Mifflin Co., Texas edition, 1952, págs. 285 e 416-417.

Getúlio Vargas e o atual Presidente, deseja avançar e ocupar imediatamente o extremo-oeste, pois na valorização e colonização dos dois Estados mais interiores, Goiás e Mato Grosso, se fundem as esperanças de muitos brasileiros. Em agosto de 1940, Getúlio Vargas sintetizava esta tendência ao afirmar que "o verdadeiro sentido da brasilidade é o rumo do Oeste", que reata a campanha de bandeirantes e sertanistas.¹⁷ Esta diretriz geo-política e político-econômica não tem modéstia na escala de seus objetivos e formula os mais grandiosos projetos. O Oeste é a terra da Promissão, com grandes reservas de terras férteis, que podem muito bem substituir as esgotadas e devastadas do leste.

A interiorização da capital já fôra pleiteada por Hipólito José da Costa Pereira Furtado de Mendonça, o fundador do *Correio Brasiliense*, por José Bonifácio em 1821 e 1822, e pelo nosso historiador Francisco Adolfo de Varnhagen em 1850. O Império não tomou conhecimento dessa idéia. Na Constituinte Republicana ela foi acolhida e transformada no artigo 3 da Constituição de 1891. Durante a primeira República, Floriano Peixoto, em 1893, assediado pela Revolução, enviou ao Planalto Central, uma comissão demarcadora da área da futura Capital, e demonstrou o desejo de transferir desde logo a Capital, provisoriamente, para alguma localidade do interior.¹⁸ Os trabalhos da Comissão Cruiz ficaram, porém, no esquecimento, visto que os Governos Rodrigues Alves e Afonso Pena se dedicaram a grandes obras de remodelação do Rio, "como condição indispensável para que todos os elementos de progresso possam ser ativados eficazmente".¹⁹ Em 1904 dizia Rodrigues Alves à Câmara dos Deputados: "Tornou-se, porém, em meu espírito inabalável a crença, felizmente generalizada, de que as forças econômicas do país não poderão ser eficazmente ativadas enquanto a Capital da República não se constituir em centro poderoso de atração de braços e capitais, sem as suspeitas de insalubridade que, exageradas por uns e exploradas por outros, vão, sem sentirmos, entorpecendo o nosso desenvolvimento".²⁰

Ninguém pensou mais, em face dos grandes progressos realizados entre 1902 e 1912, com a capital no Rio, em dar execução à cláusula constitucional. A reforma de 1926, o decreto que instituiu o Governo Provisório e a Carta de 1937 desconhecaram aquela exigência, enquanto

¹⁷ *A Nova Política do Brasil*, Rio de Janeiro, José Olímpio, 1941, vol. I, pág. 31.

¹⁸ "Mensagem Presidencial", *Anaes da Câmara dos Deputados*, Rio de Janeiro, 1893, pág. 18.

¹⁹ "Mensagem Presidencial", *Anaes da Câmara dos Deputados*, Rio de Janeiro, 1907, pág. 318.

²⁰ "Mensagem Presidencial", *Anaes da Câmara dos Deputados*, Rio de Janeiro, 1904, pág. 6.

as Constituições de 1934 a 1946 a incluíram entre as Disposições Transitórias. Coube ao presidente Juscelino Kubitschek levar adiante, desde o primeiro ano de seu governo, em 1956, a idéia da construção de Brasília e da transferência da Capital. É cêdo para o julgamento da eficácia histórica da mudança e dos efeitos criadores da tese da "marcha para o oeste", oficialmente vitoriosa como capaz de ampliar de modo sistemático a fronteira demográfica e lograr a ocupação efetiva.

A unidade nacional

Mais importantes e mais vitais do que a ocupação efetiva são a defesa e a manutenção da unidade nacional. Êste foi o grande tema da nossa história, e não a divisão que, remediada depois, foi a das colônias norte-americanas, e, irremediada, o da América Espanhola.²¹ Ao findar o período colonial, o Brasil era apenas uma unidade geográfica. Era a divergência, o particularismo; o centro ficava além-mar. O estabelecimento da Côrte no Rio de Janeiro começou a favorecer a aproximação das capitanias e a estabelecer, de certo modo, a unidade do país. O supremo desafio enfrentado pela Independência foi o de criar uma consciência nacional e formar a unidade pátria, mesmo diante das enormes disparidades econômicas e sociais das várias regiões. Devemos ao triunfo do poder central no Rio, ao qual se sujeitaram as forças da vida local e provincial, a unidade da nação. A função asseguradora da unidade nacional, que o Rio começou a exercer desde 1808 não foi, como disse Oliveira Viana, um *fiat* histórico. Foi "uma conquista lenta, com uma evolução sua, própria, cheia de lances que o brilho da magestade real obscurece, mas que a análise histórica evidencia".²² Por isso Capistrano de Abreu escreveu que "se não foi aqui (no Rio) que primeiro se concebeu a idéia de uma nação, aqui pelo menos se realizou êste sonho que bem perto esteve de esvair-se em sonho".²³

O espectro do separatismo irrompeu em várias oportunidades, mas foi logo se desfazendo, como o próprio provincialismo foi sendo derrotado. Sòmente com a Maioridade realizou-se totalmente a aspiração de unidade. De 1840 a 1889, quando a Monarquia caiu, apenas duas vêzes, em 1842 e 1848, tivemos perturbações sérias de ordem. Restabelecida a paz no Rio Grande do Sul em 1845, depois de 10 anos de lutas, a Maioridade, como um parapeito, resguardou a Nação e evitou que se

²¹ Pontes de Miranda, "Preliminares para a Revisão Constitucional", in *A Margem da História*, Rio de Janeiro, 1924, pág. 182.

²² *Populações Meridionais do Brasil*, Companhia Editora Nacional, São Paulo, 1ª ed., 1933, pág. 326.

²³ *Caminhos Antigos e Povoamento do Brasil*, Sociedade Capistrano de Abreu, Rio de Janeiro, 1930, pág. 118.

fizesse em pedaços a unidade nacional. A idéia de unidade, que vive em nós e de nós depende, é um produto da nossa história comum e da crença no nosso futuro também comum.

Se a unidade foi um ato criador da Independência e especialmente do Império, promovido no Rio, é certo que não éramos um todo orgânico, mas antes um conjunto de várias regiões ou secções econômicas que viviam sua vida própria. Observando-as, Martius foi o primeiro a sugerir, em 1843, que se escrevessem histórias regionais. Desde aí se vêm mostrando as distinções que separam os grupos regionais e pleiteando a defesa dos seus interesses abafados pela centralização política imperial. Alguns historiadores como Handelmann, João Ribeiro e Capistrano de Abreu atentaram para o estudo de certas condições geográficas, de tradições históricas, de peculiaridades étnicas e de determinados interesses econômicos que separam regiões ou secções econômicas. Grande parte da luta política doutrinária no Império, tão bem caracterizada na obra de Tavares Bastos, consiste em defender a província, como região, contra a centralização. A compreensão do desenvolvimento brasileiro exige que se notem as semelhanças e diferenças básicas que unificam regiões ou agrupam secções. Não exprime a realidade falar em dois Brasís, um arcáico e outro novo, ou um desenvolvido e outro subdesenvolvido,²⁴ pois, na verdade, há vários Brasís, tantos quantos suas regiões específicas ou suas secções econômicas, como sugeriu o Professor Leslie Lipson.²⁵

Neste sentido somos um império, uma federação de secções, uma união de regiões, embora subsista o conceito de que há zonas desenvolvidas e zonas subdesenvolvidas, ou arcáicas e novas, com áreas metropolitanas e áreas coloniais, separadas por etapas diferentes de desenvolvimento histórico. Nunca houve uma evolução uniforme de desenvolvimento, nem o poder nacional foi arrebatado por uma só província ou Estado. Fatores históricos, geográficos e econômicos conspiraram contra as igualdades regionais, como conspiram contra as igualdades humanas. E assim como o poder mundial é transitório, também é transitória a força dos Estados no poder nacional.

A nossa história mostra as variedades do predomínio regional, ligadas a força política à econômica. A fase colonial foi de predomínio do Nordeste, excetuada a curta etapa mineira, e São Paulo, no século

²⁴ *Le Brésil. Structure Sociale et Institutions Politiques*, Paris, 1953. Tradução brasileira, revista, *Os Dois Brasís*, INEP, Ministério da Educação e Cultura, 1959.

²⁵ "Government in Contemporary Brazil", *Canadian Journal of Economics and Political Science*, Maio 1954, pág. 189.

dezoito, sofreu um verdadeiro cataclisma que o travou até os meados do século dezenove. Ainda no começo do século dezenove, eram o Rio de Janeiro, Bahia e Pernambuco as capitanias que mais floresciam,²⁶ e durante o Império tôdas três continuaram a fornecer os grandes valores da liderança nacional e a maior arrecadação aos cofres da União.²⁷ Lentamente, com a plantação de café, que dera substância no Império ao Rio de Janeiro, com a imigração e as estradas de ferro, São Paulo começa a preponderar. Na República, ao lado de São Paulo, de Minas e do Distrito Federal,²⁸ aparece o Rio Grande do Sul, que vê sua posição reforçada com o movimento de 1930. A maior estranheza é que Minas Gerais, a única Província, desde o Império, que mantém inquebrantável sua força política, reforçada na República, não totalmente obscurecida depois de 1930, como a de São Paulo, nem sempre tenha dado à União contribuição econômica equivalente ao seu predomínio político. O fato é que o poder nacional não pertenceu sempre ao sul, nem tôdas as províncias gozaram sempre do mesmo prestígio em nossa história. Acusou-se muito o Império de ter agravado, com a centralização, êste problema, e Tavares Bastos foi dos que mais batalharam para mostrar que a coesão dependia da liberdade seccional. Mas a República, com a política dos Estados ou dos grupos de Estados, abafou ou adiou o adiantamento das regiões e das secções. As Constituições de 1934 e de 1946, especialmente a última, procuraram atender ao justo equilíbrio entre as várias regiões do país. A fim de promover a valorização do Vale do São Francisco, de Amazônia e do Nordeste, estabeleceu-se que se aplicassem nessas regiões durante 20 anos quantias não inferiores a 1%, 3% e 3% das rendas tributárias da União.

A Bacia do São Francisco, com área de 632,000 km² e população superior a 5 milhões, era sede de flagrantes contrastes sociais e políticos e foi aí que se desenrolou a grande campanha de Canudos, que serviu de tema aos *Sertões* de Euclides da Cunha. O rio, com um curso total de 3,161 km., liga portos e cidades importantes, localizadas no vale. A construção de estradas de rodagem, de usinas elétricas, a recuperação de terras de várzeas, a construção de sistemas de abastecimento de água em várias cidades, o combate à malária, a regularização da navegabilidade de 1,300 km. e a construção de várias usinas,

²⁶ "Roteiro do Maranhão a Goiaz pela capitania do Piauí", *Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro*, t. LXII, 2ª parte, pág. 104.

²⁷ *Relatorio do Ministerio da Fazenda*, Rio de Janeiro, 1859, págs. 47, 49 e 50.

²⁸ Ocupava o primeiro lugar na expansão industrial. Cf. Mensagem de Nilo Peçanha ao Congresso. *Anaes da Câmara dos Deputados*. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1910, pág. 458.

especialmente de Três Marias, que produzirá 520,000 kw em 1960, são as principais realizações da Comissão do Vale do São Francisco.²⁹

Já o Plano da Valorização da Amazônia enfrenta um problema de muito maior grandeza pois, para efeitos legais, a Amazônia protegida não compreende apenas o Amazonas com 1,583,281 km.², mas 9 unidades da Federação (Territórios do Amapá, Acre, Rio Branco, Rondônia, o Estado do Pará e áreas de Mato Grosso, Goiás e Maranhão) com 5 milhões de km.² área maior que a metade do território nacional. Antes dos constituintes, em 1940, Getúlio Vargas defendia a tarefa de dominar os grandes vales equatoriais e aos poucos ganhava maiores adesões a idéia de libertar a Amazônia de um dos mais baixos padrões de subdesenvolvimento. O seu ingresso definitivo no corpo econômico da Nação, como fator de prosperidade e de energia criadora, exige a sujeição da floresta, o domínio das águas, a construção de uma sociedade economicamente estável. O plano figura entre um dos mais ousados empreendimentos já tentados no Brasil e tem maior grandeza que a hidreletrificação do São Francisco (Três Marias) e do Rio Grande (Furnas), a recuperação do Nordeste, a criação do parque siderúrgico ou da indústria automobilística.³⁰

Tenta-se ainda corrigir as desigualdades regionais recuperando o Nordeste, região composta de 8 Estados, abrangendo 14 por cento da superfície total do Brasil (1,221,577 km.²) e mais de 20 milhões de habitantes, área de colonização das mais antigas do país, e uma das mais subdesenvolvidas de todo o Hemisfério Occidental. Como região considerada área-problema, pela curta duração de vida, pelo alto índice de mortalidade, pelo baixo nível de saúde, pelos níveis deficientes de alimentação e moradia, e pela baixa renda *per capita*, o Nordeste inspirou desde o comêço da República um movimento de restauração, que evite ou minore a disparidade crescente, que se agrava entre o Nordeste e o Leste-Sul. Apesar dos recursos oferecidos pela Constituição de 1946, a verdade é que a participação do Nordeste na renda total do país caiu de 15.5 por cento em 1948, para 11 por cento em 1959.

²⁹ A Lei que criou a Comissão é a de nº 541, de 15 de novembro de 1948. Vide "A Recuperação de um Vale", *Observador Econômico*, nº 170, março 1950; *idem*, *idem*, n. 202, novembro de 1952; e *idem*, *idem*, nº 240/241, fevereiro/março de 1956. Vide também *Represamentó do São Francisco, Dois Irmãos e Pirapora*, Rio de Janeiro, 1958. Editado pela Comissão.

³⁰ Vide as Publicações da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (S.P.V.E.A.), especialmente Socrates Bonfim, *Valorização da Amazônia e sua Comissão de Planejamento*, nº 6 (1958); Adriano Menezes, *O Problema da Colonização da Amazônia*, nº 7 (1958); Agnelo Bittencourt, *Navegação da Amazônia e Portos da Amazônia*, nº 8 (1958); e Waldir Bouhid, *Amazônia & Desenvolvimento*, 1959.

Convencido que a política de combate à seca não basta e que se exige um programa integral de combate ao subdesenvolvimento regional, que relacione sua economia com a geral brasileira, instituiu-se em 15 de dezembro de 1959 a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, que congrega todos os órgãos federais dêste, unificando a ação da União.³¹

Tôdas estas iniciativas, que se completam com o Plano de Valorização da Região da Fronteira Sudoeste, criado em 1956, para elevar o padrão de vida das populações de áreas do Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná e Mato Grosso e integrá-las na economia nacional, revelam que não se atingiu nem se atingirá tão cedo a um equilíbrio mais proporcional entre as várias regiões do país.³²

Uma das grandes aspirações nacionais, que desde o nosso despertar anima os brasileiros, é o desenvolvimento das comunicações, seja pela navegação fluvial, seja pelas estradas de ferro. Acreditou-se muito mais no Império do que hoje na navegação fluvial e no papel que certos rios representariam para a unidade e o adiantamento regional. Houve sempre no Brasil os enamorados dos nossos rios, caminhos fluviais, fontes de energia, irrigadores de zonas mais aridas. O rio São Francisco, que mereceu o título de rio da unidade nacional, foi, com o Araguaia e o Tocantins, dos mais estudados. Dêle se esperava um milagre, a possibilidade de povoamento do noroeste, com a conseqüente colonização da bacia do Amazonas.³³ A navegação do Araguaia foi, pelo General Couto de Magalhães, considerada preferível à do Tocantins, porque, colocando Goiás em contacto com Mato Grosso, o Pará e o Maranhão, ligaria a foz do Amazonas à do Prata e daria, não a Goiás, mas a todo o interior do Brasil, "uma costa tão considerável como a que êle tem no oceano Atlântico". Ainda hoje limita-se a navegação fluvial do Brasil a 44,000 km., dos quais 25,000 pertencem à bacia amazônica.³⁴

³¹ Stephan H. Robock, *Projecto de planejamento global para o Nordeste do Brasil*, Fortaleza, Banco do Nordeste do Brasil, 1955. Jimmye S. Hillman, *O Desenvolvimento Econômico e o Nordeste Brasileiro*, Banco do Nordeste do Brasil, mimeog., 1956; *Análise Estrutural da Economia Nordestina*, Banco do Nordeste do Brasil, 1956; Celso Furtado, *A Operação Nordeste*, Instituto Superior de Estudos Brasileiros, Rio de Janeiro, 1959.

³² Criado pela Lei nº 2976, de 28 de novembro de 1956. Praticamente ainda não funciona.

³³ A bibliografia sobre o São Francisco é numerosa. Veja-se especialmente Theodoro Sampaio, *O Rio São Francisco e a Chapada Diamantina*, Coleção Estudos-Brasileiros, Bahia, 1938 (1ª ed. em *Revista Santa Cruz*, São Paulo, 1906), e Luis Flores de Moraes Rego, *O Vale do São Francisco*, Sociedade Capistrano de Abreu, Rio de Janeiro, 1936.

³⁴ Ceçary Amazonas, "Navegação fluvial do Brasil", *Revista Brasileira de Geografia*, out.-dez. 1959, págs. 499-515.

A política de livre navegação fluvial, que teve um defensor tão ardoroso em Tavares Bastos,³⁵ marchou até sua vitória final em 1866, quando se abriram à navegação dos navios mercantes de tôdas as nações o Amazonas, o Tocantins, o Madeira o Negro e o São Francisco.³⁶ A realidade, porém, não correspondeu às esperanças do momento e os males existentes não foram corrigidos pela ação política proposta. Continuou tudo em lenta evolução. O destino do Amazonas, que no famoso discurso de Getúlio Vargas, de 9 de outubro de 1940, se prometia conquistar, encontra hoje na rodovia Belém-Brasília, apenas aberta, outra fonte de inimagináveis promessas.

No Império, como na primeira República, a estrada de ferro era a solução ideal. Já em 1835 promulgava-se a primeira lei autorizando o governo a conceder a uma ou mais companhias que fizessem estradas de ferro da capital do Império para as províncias de Minas, Rio Grande do Sul e Bahia, o privilégio exclusivo por espaço de 40 anos.³⁷ Malogradas esta e outras iniciativas, só a 30 de abril de 1854 inaugurou-se a primeira "estradinha" de apenas 14 kms. e 500 metros. Em 1861 possuíamos 667 kms. O Império não conseguiu facilitar os meios de comunicação, pelas estradas, e coube à República, depois da consolidação financeira de Campos Sales, dar um maior impulso, embora insatisfatório, a fim de atender às necessidades do país.

O desenvolvimento da viação férrea é fator primordial no progresso de qualquer nação, dirá Afonso Pena ao Congresso em 1907, e já em 1908 atingia-se a 18,000 km. Em 1910 Nilo Peçanha comunicava ao Congresso que a Central do Brasil atingia a margem do Rio São Francisco, ponto visado pelos nossos estrategistas quando decretaram o grandioso traçado.³⁸ De 1910 a 1930, duplicamos a extensão da rede ferroviária em tráfego, mas desde então as rodovias à dianteira no plano oficial e seu incremento se acentuou nos programas de Getúlio Vargas e especialmente nos de Juscelino Kubitschek. O transporte aéreo, iniciado em 1927, foi na verdade o que mais atendeu à velha aspiração de unidade, pela facilidade de comunicação, e hoje cobre todo o território nacional.

Se a grande tarefa de consolidar a União e fortalecer os laços de solidariedade nacional não se realizara completamente pelo descum-

³⁵ *O Vale do Amazonas*, Companhia Editora Nacional, São Paulo, 1937, págs. 14-27. (1ª ed., Rio, 1866).

³⁶ Decreto n.3749, de 7 de dezembro de 1866.

³⁷ Decreto n.101, de 31 de outubro de 1835. Originado de um projeto de autoria de Bernardo Pereira de Vasconcelos.

³⁸ *Anaes da Câmara dos Deputados*, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1910, págs. 407 e 431.

primento da aspiração de comunicações fáceis, se concretizava pela integração psico-social, pela miscegenação e pelo abasileiramento dos imigrantes. Os vários grupos étnicos tiveram que se ajustar aos poucos e uns aos outros, numa verdadeira caminhada progressista de convivência e harmonia e de luta contra a intolerância racial ou a discriminação de cor. As divergências foram, no começo, profundas e separavam todos, mazombos e reinóis, brancos e indígenas, colonos e escravos, brancos e negros. As três raças, oriundas de continentes diversos, pareciam irredutíveis, e nada favorecia a difusão de sentimentos de benevolência. Ao lado dos fatores dispersivos de natureza etnográfica influíam outros de natureza psicológica. Distinguiam-se os nascidos na metrópole e os nascidos aqui, reinóis e mazombos; distinguiam-se os africanos de lá e de cá: moleques eram os de quem mar; distinguiam-se os índios convertidos ou selvagens: caboclos, primitivamente, eram os catequizados.³⁹ Foi obra do povo vencer essas diferenças: a minoria de além mar ainda impunha distinções jurídicas e evitava o cruzamento ou desprezava o índio selvagem e o negro, todo negro.

Se os jesuitas procuraram amansar os indígenas, convertê-los — o que significa dominá-los e “acaboclar-los” — os colonos foram impiedosos na sua luta contra os mais bravos e indomáveis. A guerra aos Bárbaros entre 1688 e 1691 e a conseqüente pacificação dos cariri é apenas um episódio na cadeia de extermínio dos recalcitrantes iniciada desde as primeiras horas, contra tamoios e outros grupos tupi e que culmina na carta régia de 13 de maio de 1808, quando se manda fazer guerra, em Mato Grosso, aos Botucudos. Este foi o caminho extraordinário, proibido desde 1831,⁴⁰ usado mais ordinariamente por toda a América Espanhola. Tanto que antes da guerra ofensiva de 1808 novos métodos eram empregados; libertava-se o indígena da escravidão em 1755; concediam-se privilégios aos que se casassem com índios (1755); impunha-se em São Paulo e no Maranhão (Amazonas, Pará e Maranhão) o uso obrigatório do português (1755), e uma nova palavra, surgida em 1773, sintetizava todo o esforço de harmonia: civilização. Enquanto se operava esta mudança de métodos oficiais, a miscegenação fazia sua obra, juntamente com o sentimento de solidariedade que se desenvolvia sob a pressão das ameaças externas. O resultado foi não só a pacificação e incorporação, mas a derrota do bilingüismo que tanto ameaçou, em São Paulo e no Amazonas, a unidade de nossa língua.

A miscegenação foi, a princípio, uma floração delicada, um fenô-

³⁹ Vide “Introdução” de Capistrano de Abreu aos *Diálogos das Grandezas do Brasil*, Rio de Janeiro, 1930, pág. 18.

⁴⁰ Lei de 27 de outubro de 1831.

meno novo e estranho, que provocava requintes de observação, aticava os sentidos, e se media e pesava com precisão que desconhecemos, acostumados como estamos hoje às variedades de peles e de sangues.⁴¹ O alvoroço de casar, de que fala João de Barros, incentivado por Albuquerque na Índia para povoá-la, repetiu-se aqui, nas mancebias com que todos abraçavam suas paixões; por isso foi todo o Brasil povoado com enxêrto de homens.⁴² Apesar dos preconceitos, por necessidades biológicas, pela influência do sistema econômico de senhor e escravo e pela predileção portuguesa pela mulher morena, a miscegenação foi desenfreada. A mestiçagem, acompanhada de transformações sócio-culturais, foi um fator de ascensão, um caminho para o afrouxamento dos preconceitos e para a tolerância final, ao contrário da escravidão, que era um obstáculo à integração social.

Tivemos discriminação racial no Brasil, manifestada na segregação no Exército, na exclusão do sacerdócio e da burocracia. A gradação da cor da criança, nascida da união entre o senhor e a escrava, decidia seu destino social; aceita na classe "alta", admitida como livre na categoria da gente baixa, ou deixada na escravidão.⁴³ Os preconceitos foram, aos poucos, se concentrando sobre os negros, aos quais se impedia ainda em 1809 a propriedade de terras. A escravidão, que foi o sustentáculo dos senhores, criou vários complexos, entre os quais a objeção pelo trabalho manual. Nem porque exercitam ofícios mecânicos perdem a presunção de alvos ou nobres, dizia em 1757 Frei Domingos do Loreto Couto.⁴⁴ É por tudo isto que a abolição representa um objetivo momentâneo que atende a uma aspiração permanente de convivência harmônica entre as várias raças. Já em 1855 a opinião pública brasileira não se dividia entre liberais e conservadores, mas entre os partidários da abolição imediata ou da manutenção do cativo, e em 1872 Tavares Bastos declarava que entre as três necessidades capitais do Brasil estava a aceleração do movimento emancipador.⁴⁵

A abolição foi uma das aspirações mais profundas da consciência nacional, mas não nos livrou dos preconceitos de cor que subsistiram

⁴¹Vide "Introdução" cit. de Capistrano de Abreu, pág. 17.

⁴²João de Barros, *Décadas*, ed. Antonio Baião, Livraria Sá da Costa, 1946, vol. III, pág. 211.

⁴³Harry William Hutchinson, *Village and Plantation Life in Northeastern Brazil*, University of Washington Press, Seattle, 1957, págs. 99 e 117.

⁴⁴"Desagravos do Brasil e Glórias de Pernambuco", *Anais da Biblioteca Nacional*, Rio de Janeiro, vol. XXIV, 1904, pág. 227.

⁴⁵"A situação e o Partido Liberal", in *Males do Presente e Esperança do Futuro*, Companhia Editora Nacional, Rio de Janeiro, 1939, pág. 151.

apenas mais suavizados. Há quem acredite, como Oliveira Viana,⁴⁶ na arianização progressiva do povo brasileiro, e quem, como Gilberto Freyre, apesar de tão crítico ao primeiro, afirme que "os negros estão agora desaparecendo rapidamente do Brasil, fundindo-se com os Brancos. Em algumas regiões, a tendência, ao que parece, é para a estabilização dos mesmos em um novo tipo étnico, semelhante ao da Polinésia".⁴⁷ O que levou um historiador norte-americano a dizer que os brasileiros consideram o progressivo embranquecimento da população como um ideal nacional, suposição largamente confirmada pelas observações feitas neste século, e que os brasileiros procuram, assim, evitar uma minoria racial que perturbe sua paz interna.⁴⁸ A pequena intolerância racial ou a discriminação de cor tem base econômica e social e os que vencem pela educação encontram abertas as portas da sociedade. Homens de cor, especialmente mulatos, conseguiram e conseguem fama e altas posições, como o nosso maior escritor Machado de Assis, como Gonçalves Dias, André Rebouças, Teodoro Sampaio, Nilo Peçanha.

Se os processos de aculturação e integração de indígenas (hoje entre 68,000 e 99,000, ou sejam 0.2 por cento da população) e de negros (hoje cerca de 6 milhões) realizaram-se ao correr de toda nossa história,⁴⁹ foi somente a partir de 1818 que se inaugurou uma fase mais intensa de intercruzamento étnico e cultural, com novos grupos étnicos. Não cabe aqui relembrar a história desta imigração, ora recrutada, ora espontânea, aberta ou limitada, livre de direitos ou oprimida de restrições.⁵⁰ O fato é que as correntes imigratórias, limitadas a europeus, alemães e suíços, a princípio, e depois a italianos, espanhóis e portugueses e diversificadas com japoneses, sírios e libaneses, totalizando de 1850 a 1950, cinco milhões, participam do processo de relações de cultura, e, com raras exceções, se cruzam étnicamente. Em sua maioria

⁴⁶ *Evolução do Povo Brasileiro*, Companhia Editora Nacional, Rio de Janeiro, 2ª ed., 1933, págs. 191-194.

⁴⁷ *Brazil. An Interpretation*. New York, A. Knopf, 1945, págs. 96-97. Trad. Brasileira, Editora José Olimpio, 1947, pág. 187.

⁴⁸ William Lytle Schurz, *This New World: The Civilization of Latin America*, New York, Dutton & Co., 1954, pág. 172. A mesma idéia em H. W. Hutchinson, *Village and Plantation Life in Northeastern Brazil*, University of Washington Press, Seattle, 1957, pág. 101.

⁴⁹ Vide Manuel Diegues Junior, *Etnias e Culturas no Brasil*, Ministério da Educação e Cultura, Rio de Janeiro, 1950, e Darcy Ribeiro, *Línguas e Culturas Indígenas do Brasil*, Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais, Rio de Janeiro, s.d.

⁵⁰ Vide J. Fernando Carneiro, *Imigração e Colonização no Brasil*, Universidade do Brasil, Rio de Janeiro, 1950; e Arthur Hehl Neiva, "A imigração e colonização no Governo Vargas", in *Cultura Política*, Rio de Janeiro, n.21, novembro 1942.

têm procurado o Brasil Meridional, e hoje constituem, em grande parte, as zonas pioneiras.

Dois grupos especialmente se isolaram, ou pelo distanciamento étnico do elemento luso-brasileiro, ou pela sua formação cultural diferente, ou ainda por complexos de superioridade, evitando, assim, a integração: os alemães e os japoneses.

Existiam êles em grupos endogâmicos, sem oferecer perigo imediato para a segurança nacional, até que o expansionismo germânico e japonês tornou-os ameaçadores. A integração alemã foi sempre difícil, pois às idéias de fusão e conformidade com os costumes brasileiros chamavam de veleidades nativistas de que tínhamos de desistir. Teriam os brasileiros, escrevia Handelmann em 1860, de "dar garantias de estarem resolvidos a acatar e proteger a nacionalidade alemã do imigrado; terão, para êsse fim, que facilitar o mais possível aos imigrantes o estabelecimento de comunas próprias independentes e, em vez de lhes dar a tutela de diretores, deixai-lhes a administração própria, por funcionários por êles escolhidos".⁵¹ A persistência dessas idéias, especialmente nos grupos de Santa Catarina e do Rio Grande do Sul, transformou-os em verdadeiros quistos.⁵² Quanto aos japoneses, entrados desde 1908, não contaram sempre com a simpatia oficial. No século passado, fôra muito criticada a proposta da importação de chins e asiáticos⁵³ e em 1934 Miguel Couto lutou na Constituinte contra a imigração de japoneses, daí resultando o sistema de quotas que a dificulta.

Em 1938, criou-se o Conselho de Imigração e Colonização, transformado em 1954 em Instituto Nacional de Imigração e Colonização. Ao Conselho coube acelerar o processo de adaptação, aculturação e integração, isto é, de brasileiroamento. A política de nacionalização baseou-se na quebra do isolamento geográfico e social, no evitar a formação de novos núcleos homogêneos, no incentivo à inclusão de famílias brasileiras nos núcleos já existentes e em multiplicar os demais fatores ambientes (escolas, etc.) nacionalizadores, tentando conciliá-los com os interesses do desenvolvimento econômico que a imigração re-

⁵¹ H. Handelmann, *História do Brasil*, 1ª ed., Berlim, 1860, e trad. bras., *Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro*, t. esp. 1931, págs. 971-1000.

⁵² Aristoteles de Lima Câmara e Arthur Hehl Neiva, "Colonização Nipônica e Germânica no sul do Brasil", *Revista de Imigração e Colonização*, jan. de 1941, págs. 39-119.

⁵³ Vide *Importação de Trabalhadores Chins*, Rio de Janeiro, 1869, e ainda Salvador de Mendonça, *Trabalhadores Asiáticos*, New York, 1872, e *Imigração Chinesa*, Rio de Janeiro, 1882.

presenta.⁵⁴ A predominância do interesse nacional na imigração, expressa na Constituição de 1934, foi reforçada na de 1946. Desde então os quistos desapareceram.

A verdade é que os imigrantes não alteraram a personalidade básica do caráter brasileiro, pois no Sul, onde se notam brasileiros de primeira e segunda gerações, eles estão integrados na nossa cultura e na nossa tradição histórica. A prova é que o Brasil é hoje governado por descendentes de imigrantes de origem não portuguesa, como o seu Presidente, o Presidente da Câmara dos Deputados, o Vice-Presidente do Senado, o Presidente do Tribunal Superior Eleitoral e vários deputados, senadores, juizes, ministros e altos funcionários.

Dêste modo, os problemas mais graves de nossa integração psicosocial têm sido solucionados. A Lei Afonso Arinos (n. 1390, de 1951), que transfere para o campo das infrações penais, com processo rápido, a prática de ato resultante de preconceitos raciais, e a criação do Serviço de Proteção aos Índios, em 20 de junho de 1910, para protegê-los, educá-los e assimilá-los à economia e cultura do Brasil, completam o quadro do nosso caminho para uma democracia étnica de respeito à pessoa humana, independente de suas origens, e de ajuda à obra de integração nacional. O Brasil moderno é muito mais homogêneo em termos de cultura, de linguagem e de etapas históricas do que outras áreas de tamanho comparável. A Índia, a China e a União Soviética contêm povos de culturas muito diferentes e que falam línguas diversas.⁵⁵

Os processos de integração e a aculturação das várias etnias à sociedade devem ser completados pela harmonia e a possível cooperação das várias classes sociais. O Brasil foi no começo de sua história uma sociedade de duas castas, os senhores e os escravos. Os estratos sociais intermediários surgiram desde a época colonial constituídos de homens livres, mas sem terras, e de uma grande variedade de mestiços. O sistema rígido de castas durou pouco, pois a mestiçagem tendia à dissolução das mesmas e conduzia à nivelção. Ao findar a escravidão, os mestiços eram numericamente superiores aos senhores brancos, e os negros constituíam a parte mais baixa da hierarquia social. Os colonos livres dos séculos dezenove e vinte reforçaram os grupos inferiores e intermediários; a classe dominante continuou sendo o senhoriato rural, os proprietários de terras, senhores de engenho, fazendeiros de café.

⁵⁴ Ribeiro Couto, "O problema da nacionalização", *Revista de Imigração e Colonização*, Rio de Janeiro, 1941, págs. 18-34.

⁵⁵ *Race and Culture in Rural Brazil*, edit. por Charles Wagley, Unesco, 1952, pág. 10.

Aos descendentes da velha aristocracia rural, que até recentemente dominou sôzinha o Brasil, reúnem-se hoje os novos ricos da indústria e do alto comércio, formando uma pequena classe poderosa que mantém o predomínio na sociedade. A instabilidade e a mobilidade sociais impedem a rigidez das linhas de classe. Com a urbanização expandiu-se a classe média, que não tem representado entre nós o elemento básico e decisivo que impulsionou a Europa e os Estados Unidos; mais tem-se indignado que influído. Finalmente, a classe baixa, a mais extensa apresenta o mais elevado índice de analfabetismo e um padrão miserável de vida. Os operários entraram na arena política muito recentemente, especialmente a partir de 1930. Não temos uma história de lutas de classes, como na Europa, e os conflitos que escondiam reivindicações classistas foram efêmeros, locais e descontínuos. Desde 1934 as aspirações de Justiça social são acolhidas na Constituição, que procura nacionalizar e democratizar a economia e proteger o trabalhador. É com a Constituição de 1946 que se criam os Juizes e os Tribunais do Trabalho.

Regime Representativo

Desde a Independência, quando se teve de escolher a forma de governo, coexistiam as mais variadas tendências, desde o republicanismo radical ao monarquismo absoluto. Mas logo ficou evidenciado que a aspiração essencial da maioria era a do governo representativo, com os poderes divididos e harmônicos. De Pedro I dirá a Assembléia Constituinte, no dia 3 de maio de 1823, que esperava uma constituição sábia, que tivesse em vista tão somente a felicidade geral. Para isso ela devia ter "bases sólidas, bases que a sabedoria dos séculos tenha mostrado que são verdadeiras, para darem uma justa liberdade aos povos, e toda a força necessária ao poder executivo. Uma constituição em que os três poderes sejam bem divididos de forma que não possam arrogar direitos que lhe não compitam, mas que sejam de tal modo *organizados e harmonizados*, que se lhe torne impossível, ainda pelo decurso do tempo, fazerem-se inimigos, e cada vez mais concorram de mãos dadas para a felicidade geral do Estado."⁵⁶ Antônio Carlos Ribeiro de Andrada diria, um pouco adiante, a 16 de maio, que "a nação já assentou certas bases, escolheu a dinastia, aclamou seu Imperador, que é também protetor e defensor perpétuo do Brasil e declarou, portanto, a forma de governo que preferiu, isto é, a monarquia constitucional, em que é essencial a divisão de poderes, a harmonia dêles e a ingerência

⁵⁶ *Annaes do Parlamento Brasileiro. Assembleia Constituinte, 1823. Rio de Janeiro, 1876, pág. 41.*

do poder executivo no legislativo".⁵⁷ Em ambos predomina a idéia da divisão e harmonia dos poderes, com o executivo forte.

A monarquia hereditária, constitucional e representativa geriu-nos de 1824 a 1889, quando se adotou como forma de governo, sob o regime representativo, a República Federativa, que nos rege até hoje, com os intervalos da ditadura de 1930 a 1934, e de 1937 a 1945. A Constituição de 1824, apesar de declarar os ministros imperiais responsáveis perante o Parlamento, não previu um sistema parlamentar. Os ministros eram escolhidos pessoalmente pelo soberano, que os nomeava ou demitia a seu gosto. A Constituição não deu supremacia a uma das casas do Parlamento, embora a Câmara fôsse temporária e o Senado vitalício. Somente em 1847⁵⁸ criou-se, por decreto, o cargo de Presidente do Conselho de Ministros, que passou a escolher, em consulta com o Soberano, os seus colegas de Gabinete. O regime parlamentar —que exige sempre uma independência completa do Soberano ou Presidente em relação aos partidos— deu maior unidade aos gabinetes, maior responsabilidade aos partidos e líderes, maior estabilidade e coerência ao governo e permitiu que o sistema funcionasse com maior regularidade. Mas a crise ministerial de 1868 —extra-parlamentar, porque o Gabinete não se demitira por uma moção de desconfiança e possuía ao seu lado a quase unanimidade da Câmara — revelou que a Chefia do executivo, exercida pelos ministros de Estado e pelo Imperador, era a força dominante. Data daí a "descrença nas virtudes do sistema monárquico-parlamentar e uma crescente aspiração por um novo regime, uma nova ordem de coisas".⁵⁹ Se a monarquia não foi uma aspiração permanente, se o parlamentarismo não foi uma forma de vigor duradouro, se a República Federativa começou como aspiração em 1869-70 e só se concretizou em 1889, parece-nos lógico concluir que a essência política, afirmada em 1823, confirmada em 1824, vigente até 1889, reafirmada em 1891 e até hoje atual, era a representação e a harmonia dos poderes, embora sempre também se aceitasse o predomínio do executivo.

Com ou sem Monarquia, com ou sem República, com ou sem Federação, com ou sem Presidencialismo ou Parlamentarismo, a aspiração permanente era um regime democrático, de forma representativa, com os poderes divididos e harmônicos. A prática dos vários regimes provou o realismo de Pedro I e de Antônio Carlos não só da ingerência do

⁵⁷ *Ibid*, pág. 90.

⁵⁸ Decreto nº 523 de 20 de julho de 1847.

⁵⁹ Oliveira Vianna, *O Ocaso do Imperio*, São Paulo, Companhia Melhoramentos, s.d., 2ª ed., pág. 24.

executivo no legislativo, mas da subordinação disfarçada ou ostensiva do legislativo o do judiciário ao executivo. Tanto assim que o parlamentarismo nunca foi entre nós o predomínio do Legislativo, já que o Soberano dava ao Executivo uma natural preeminência. Seja ou não a Balança dos Poderes viciada, pela importância de uns, ou pela força de outro, a verdade é que sem a parceria de todos nas responsabilidades nacionais não teria sido possível preservar o Estado, do mesmo modo que sem a Balança dos Poderes, no Mundo, os Estados teriam caído em guerras ininterruptas e na anarquia.

A grande aspiração democrática que doutrinariamente se contém no regime representativo vem sendo muito lentamente realizada. Primeiro, porque a representação era fraudulenta e ainda é restrita, e segundo, porque embora no Império se houvesse gozado de muitas liberdades públicas, como o reconhece Tavares Bastos, um dos que mais o criticaram,⁶⁰ o Código de Processo Penal de 1841 e a reforma de 1871 implantaram limitações, ainda assim menores que as restrições experimentadas no retrocesso de Floriano e na ditadura de Vargas, que praticamente as aboliu. Desde o Império o nosso governo é oligárquico, baseado nos senhores rurais da grande lavoura, nos interesses dos grupos econômicos do açúcar e do café, nos escravocratas, nas forças tradicionais que não gloriam só, como escrevia Nabuco, mas governam também, e, finalmente, na nova classe industrial. Os grupos de pressão — instituições poderosas ou interesses organizados, influem decisivamente nas diretrizes que os governos esposam e por isso mesmo os períodos políticos e as presidências se assemelham ou diferem uns dos outros de acordo com os grupos que esperam e recebem maior consideração na defesa dos seus interesses; das forças tradicionais, o personalismo continua, apesar de alguns avanços político-partidários, a ser um sério obstáculo, como o são o analfabetismo e o domínio de grandes famílias, encasteladas em grande número de altas funções governamentais. Estas, dia a dia, perdem sua pujança, especialmente depois de 1930, mas em seu lugar ascende uma nova classe industrial, ávida de riqueza e poder.

Fôrças novas que atuam a favor da eliminação da oligarquia são as classes médias urbanas, as organizações trabalhistas, o populismo demagógico, a politização das massas e a nacionalização partidária que derrotam o voto seccional ou regional pelo da consciência nacional. Por

⁶⁰ Em *O Vale do Amazonas* (São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1937, pág. 14; 1ª ed. 1866), diz Tavares Bastos: "Resta ainda muito, resta progredir. Ora, quando um país goza de liberdade, todo o progresso é possível, a revolução é impossível".

isso a participação pelo voto secreto, garantida pela Justiça Eleitoral criada em 1934, é cada vez maior, na escolha da liderança nacional, na votação presidencial. Dos 276,583 votos dados a Prudente de Moraes chegamos, em 1955, aos 3,077,411 dados ao atual President, num total geral de eleitores de 15,243,246. O caminho para a democracia consiste na maior participação eleitoral, dificultada pela exigência constitucional que nega o direito de voto ao analfabeto. Para que a presidência seja a real liderança nacional e enfrente os desafios do subdesenvolvimento é necessário estabelecer uma efetiva maioria e uma votação nacional, que as últimas eleições não simbolizam.

Aspirações mutáveis, como a Monarquia ou a República, que atendem a objetivos da atualidade presente, são também a Centralização ou a Federação. Basta examinar a nossa história para ver que o legado colonial é difuso, contraditório, descuidado, sem coerência e sequência. A unidade que dêle resulta procede muito mais de um comportamento variado, por isso mesmo capaz de atender às divergências regionais, do que de uma aspiração uniforme e simétrica de integração, como foi o caso do Império Espanhol, desunido pelos próprios particularismos espanhóis, e mais tarde dividido pela imposição unitária. Quando, em 1549, criou-se o govêrno central, o que se desejava era estabelecer um princípio superior, que pairasse acima dos donatários, fosse acatado por todos, compusesse as questões e impedisse os conflitos. O princípio unitário começou nesse momento, mas não se impôs e nunca foi inteiramente aceito e adotado; as divisões e unidades que se estabeleciam e se restabeleciam demonstram o realismo prático, que atendia às condições momentâneas. Em 1621, em pleno domínio espanhol no Brasil, a divisão que se estabeleceu entre o Estado do Brasil e o Estado do Maranhão, inteiramente independentes e ligados diretamente à Metrópole, ofereceu um grave risco de desintegração e separação. Por tudo isso a cidade do Salvador nunca foi realmente capital do Brasil. O Vice-Reinado, investido de plenos poderes na Guerra e com autoridade sobre alguns governadores e capitães ao sul, reforçava o espírito centrípeto, não sem impedir a dispersão centrífuga, que trabalhava contra os interesses gerais.

Contra a acentuada autonomia das capitanias se contrapunham, como forças centrípetas, a uniformidade do caráter português, que superava as divisões mais tensas, o espírito de acomodação, as incoerências de comportamento, que variavam para unir, e, sobretudo, com o tempo, a força unificadora do entusiasmo pela terra. Nenhum movimento colonial teve, por isso mesmo, caráter nacional, excetuadas, de certo modo, a expulsão dos holandeses e, mais tarde, a Independência,

que não obteve, como sabemos, unanimidade. Coube a D. João, nos treze anos que aqui permaneceu, centralizar o govêrno, unificar as capitanias, esvaecer as prevenções e, com a convivência, preparar a convergência. Foi o Rio de Janeiro, desde então, a verdadeira capital do Brasil, donde se impôs a ordem, se evitou a secessão e se comandou o triunfo do poder central. O realismo dos conservadores, apoiados no campo e identificados com as aspirações de ordem e tranquilidade, grandeza e unidade, gerou o sentimento da improficuidade da anarquia. Os excessos dos liberais e dos conservadores eram coibidos pelo Poder Moderador, que se identificava, por sua vez, com duas das mais autênticas expressões do espírito brasileiro, a conciliação e a acomodação.

O Poder Moderador, exercido privativamente pelo Imperador, era a chave de tóda a organização política. Pode-se dizer que ainda hoje êle é discretamente exercido pelas Fôrças Armadas, que moderam, em defesa do interêsse nacional, os excessos partidários.

A descrença na monarquia começou a manifestar-se por volta de 1868, por ocasião da crise entre os liberais e o Imperador. Finda a guerra do Paraguai, surgiu a aspiração por um novo regime, republicano e federativo. A idéia federativa parecia atender aos interêsses regionais que compunham a nação, sem representar mais, como parecera antes, especialmente com a Revolução Farroupilha (1835-45), a ameaça de desmembramento. A partir do Manifesto de 3 de dezembro de 1870, os Republicanos passaram a sustentar ser impossível conciliar a monarquia com a federação.

Em 1889, com a República, vieram a Federação, a intranquilidade revolucionária, o mandonismo, o predomínio dos grandes Estados sôbre os pequenos, e o militarismo. Havia um desencontro marcado entre os interêsses nacionais e os dos Estados, os dêstes com os dos municípios e a ausência de qualquer princípio organizador que presidisse ao desenvolvimento nacional. Os Estados, especialmente São Paulo e Minas, passaram a primar sôbre os interêsses da União. Em 1902 Campos Sales dizia ao Congresso: "Neste regime, é minha convicção inabalável, a verdadeira fôrça política, que no apertado unitarismo do Império residia no poder central, deslocou-se para os Estados. A política dos Estados, isto é, a política que fortifica os vínculos de harmonia entre os Estados e a União, é, pois, na sua essência, a política nacional".⁶¹ Mas, como observou Pontes de Miranda, o país ficara dividido

⁶¹ Mensagem ao Congresso, *Annaes da Camara dos Deputados*, Rio de Janeiro, 1902, vol. IV, pág. 4.

em porções subordinadas umas às outras, em Estados senhores e Estados escravos, em metrópole e colônias.⁶² O regime federativo não funcionou com a Constituição de 1891, embora mantivesse, desde Prudente de Morais (1894-1898), compostura nas relações políticas, evitando o abandono das fórmulas legais e fugindo às tumultuárias mutações de governo. Não havia partidos nacionais; as bancadas estaduais e as eleições continuavam a oferecer o mesmo espetáculo do falseamento representativo existente na Monarquia.

O Movimento de 1930 surgiu contra tudo isso e, se trouxe vantagens para a emancipação econômica e para a Justiça eleitoral, trouxe também a ditadura e o arremêdo de centralização monárquica. Desde 1946 novo Federalismo preside a Nação. Como aspiração atual, êle pode, com mais da metade dos recursos da União, projetar e executar grandiosos programas de modernização e desenvolvimento nacionais, corrigir as insuficiências regionais, e concorrer, assim, para que as aspirações permanentes de unidade e de democracia se consolidem.

Desenvolvimento Econômico e o Bem-Estar

A idéia de desenvolvimento não é nova, mas filia-se, naturalmente, à de prosperidade, inscrita da nossa Constituição de 1824, ao atribuir ao Legislativo a tarefa de promover o bem geral da nação. Era uma aspiração tão vaga, que o Congresso e o Executivo podiam abster-se de perfilhá-la. Além disso, como fomentá-la se nascemos com o pecado original da subordinação à Grã-Bretanha, através das tarifas protecionistas concedidas desde 1810 e renovadas em 1827, que transformaram o Brasil no grande mercado inglês? Basta lembrar que em 1825 as exportações inglesas para o Brasil haviam atingido quase a metade das embarcadas para os Estados Unidos e quase o total dos bens exportados para tôda a América do Sul e o México combinados, enquanto a Inglaterra comprava pouco do Império.⁶³

O monopólio virtual do nosso comércio pela Grã-Bretanha, que durou até 1844, a apertada crise financeira da Independência, com a dívida do Tesouro calculada em 18 milhões de cruzados,⁶⁴ o pagamento da dívida portuguesa que assumíramos, os empréstimos negociados em Londres em 1824-25 e 28, mostram a nossa dependência da finança

⁶² "Preliminares para a Revisão Constitucional", in *A Margem da Historia da Republica*, Rio de Janeiro, 1924, pág. 174.

⁶³ A. K. Manchester, *British Preëminence in Brazil*, The University of North Carolina Press, 1933, pág. 207.

⁶⁴ "A Correspondência do Barão de Wenzel de Mareschal", *Revista do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro*, vol. 80, pág. 36.

inglesa. A cessação do tratado comercial em 1844 não alterou a posição preeminente da Grã-Bretanha no comércio e no investimento, mas libertou nosso tesouro e permitiu o avanço que se observa no desenvolvimento econômico a partir de 1850.

Nestas condições, ainda que a aspiração de prosperidade tivesse inspirado os construtores da nacionalidade, como se vê nos apêlos do Manifesto de 6 de agosto de 1822 aos empreendedores europeus, ou na Constituição de 1824, a verdade é que somente depois de 1850 pôde o Imperador pensar em prosperidade. Desde então essa idéia é manifesta e freqüente nas Falas Imperiais. "Agradeço-vos", dirá o Imperador em 1850 à Assembléia, "a coadjuvação que tendes prestado ao meu governo e conto a eficácia dela para reunir a grande família brasileira no pensamento comum de promover a consolidação da ordem pública e da prosperidade nacional."⁶⁵

Apesar dos esforços de alguns e das aspirações de muitos, o atraso do Brasil era manifesto. Tavares Bastos com razão acusava o governo de "indiferença e desleixo no fomento do progresso nacional."⁶⁶ A lentidão nas reformas, a teimosa rotina e a timidez sonolenta empediam o crescimento. Os programas ministeriais só propunham medidas rotineiras; limitavam-se a garantir a defesa da Constituição e das leis e a estabelecer o equilíbrio orçamentário; cuidavam das questões momentâneas e urgentes, conjunturais, e pouco das reformas de base. A Constituição republicana, também um produto "elitista", deixou de atribuir ao Legislativo a promoção do bem estar nacional e reduziu a União, nas palavras de João Barbalho, "ao estritamento necessário para viver."⁶⁷ Nos governos de Rodrigues Alves e Afonso Pena é evidente a aspiração pelo desenvolvimento. "Nem esmoreci", dirá o primeiro referindo-se aos grandes serviços, "no empenho de desenvolvê-los convenientemente, nem por um instante pude nutrir dúvidas sobre sua eficácia como elementos necessários para impulsionar o progresso do país".⁶⁸ O programa de reformas e melhoramentos empreendido pelo segundo exigia o emprêgo de avultadas somas. "Pretender que a despesa pública não cresça", dirá Afonso Pena ao Congresso, "principalmente em país novo como o Brasil, carecedor de forte impulso para o

⁶⁵ *Annaes do Parlamento Brasileiro. Camara dos Senhores Deputados*, Rio de Janeiro, 1879, t.1, pág. 7.

⁶⁶ *A Província*, op. cit., pág. 296.

⁶⁷ Cit. in Afonso Arinos, *Curso de Direito Constitucional Brasileiro*. vol. II, *Formação Constitucional do Brasil*, Rio de Janeiro, Forense, 1960, pág. 132.

⁶⁸ Mensagem Presidencial, *Annaes da Camara dos Deputados*, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1905, pág. 10.

aproveitamento de suas inestimáveis riquezas naturais, é aconselhar a parada no caminho do Progresso."⁶⁹

A Constituição de 1934, como observou Afonso Arinos, "incorporou os antigos ideais de estímulo ao desenvolvimento econômico e de defesa dos nossos interesses como país subdesenvolvido".⁷⁰ A idéia de crescimento acelerado é moderna e nasceu praticamente com a Segunda Guerra Mundial. Vigorosos movimentos nacionalistas deram nascimento, em áreas subdesenvolvidas, a nações independentes que logo identificaram a miséria em que viviam com as explorações dos Poderes Coloniais. A revolução das expectativas de crescimento é um fenômeno universal, variando em intensidade e nas propriedades. Nenhuma sociedade permaneceu intocada, pequena ou grande, complexa ou simples, capitalista ou socialista, estável ou instável. O mais significativo é que essas exigências universais de melhoria material não se traduziram em aspirações de expansão territorial, quando nos lembramos que na cena internacional de 1930 havia uma insistência beligerante da parte das nações *have not* por mais espaço e controle sobre a matéria prima e os mercados.

As novas esperanças têm alimentado novas e crescentes formas de cooperação internacional, mas seria imprudente supor que o desenvolvimento econômico está necessariamente ligado aos processos pacíficos. A revolução das esperanças de crescimento marcha mais aceleradamente que as possibilidades reais de satisfação rápida e substancial. Ora, se esse fenômeno é universal, e anima povos asiáticos e africanos até há pouco subjugados, encoraja o Brasil que, libertado há mais de um século, acredita num fim próximo de suas aflições. Alguns ganhos líquidos como Volta Redonda (1946), a Companhia do Vale do Rio Doce (1942),⁷¹ a Hidroelétrica de São Francisco (1945),⁷² a construção de Três Marias e Furnas⁷³ e a Petrobrás (1953)⁷⁴ aumentam e nutrem as esperanças do futuro.

⁶⁹ Mensagem Presidencial, *Annaes da Camara dos Deputados*, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1909, pág. 376.

⁷⁰ Afonso Arinos de Melo Franco, *op. cit.*, pág. 199.

⁷¹ Edward J. Rogers, "Brazil's Rio Doce Valley Project", *Journal of Inter-American Studies*, April 1959, pp. 123-140.

⁷² Decretos-Leis (Getúlio Vargas) ns.8,031 e 8,032, de 3 de outubro de 1945, autorizando a organização da Companhia e abrindo crédito, e o de nº 19,706, da mesma data, outorgando à Companhia concessão, pelo prazo de 50 anos, de aproveitamento da energia hidráulica. A organização e a primeira Assembléia são de 1947 e 1948, no Governo Eurico Gaspar Dutra.

⁷³ Meta 1 de Energia Elétrica da atual Presidência, em execução.

⁷⁴ Criada pela Lei nº 2004, de 3 de outubro de 1953, a Petróleo Brasileiro S.A. produziu em 1959 o correspondente a 28 por cento do consumo nacional.

A primeira, que começou como um projeto de iniciativa privada e se converteu com Getúlio Vargas numa sociedade de economia mista (85 por cento capital oficial), empreende a valorização de uma área rica de minérios e de grandes recursos hidráulicos e serve à exportação do minério de ferro. As iniciativas de aumento do potencial de energia receberam grande impulso com a criação, em 1945, da Companhia Hidrelétrica de São Francisco e a construção, no programa de metas do governo Juscelino Kubitschek de Oliveira, das usinas de Três Marias e Furnas, a primeira aumentando em 520,000 kw. a energia para o Polígono das Secas e a segunda um milhão e 200 mil kw. para o serviço do Triângulo Rio-Belo Horizonte-São Paulo. Finalmente, a Petrobrás, que iniciou suas atividades em 1953, já produz 80,000 barris diários, com uma reserva garantida de 600 milhões de barris.

A aspiração de autonomia econômica vai se realizando aos poucos através do robustecimento da estrutura industrial, que visa a assegurar, com base nos recursos naturais do país, um grau satisfatório de auto-suficiência, capaz de escudar o exercício efetivo da soberania nacional, embora apresente desajustamentos graves nas relações agricultura-indústria. Não tenhamos, contudo, a ilusão de que a superação do sub-desenvolvimento seja tarefa de uns poucos anos ou de um simples período presidencial.

Educação e Saúde

Um dos maiores benefícios que a Independência nos trouxe foi impedir que, como nos tempos coloniais, os nossos mais eminentes patriotas fessessem além-mar procurar um centro mais vasto de ação, em que pudessem realizar suas aspirações; outro foi a liberdade de imprensa, e outro, ainda, a esperança de que a instrução fosse acessível ao maior número. Apesar de ter sido pequeno e reduzido o esforço brasileiro pela instrução, desde o início foi superior ao dos portugueses. O aspecto mais negativo da colonização portuguesa —especialmente comparado aos esforços espanhóis— foi o abandono e o próprio desprezo pela divulgação da cultura, fôsse ou não esta, como na América Espanhola, dogmática e censurada, e limitada à teologia, à filosofia e ao direito. Não tivemos na Colônia um centro onde se formasse e crescesse a personalidade de nossa elite. Desde cedo perceberam os constructores da independência essas insuficiências. Não existia no Brasil um só estabelecimento de ensino superior e quem quisesse adquirir cultura tinha que buscá-la em Coimbra. Escolas primárias havia, quando muito, uma nas cidades maiores. A instrução da gente do povo reduzia-se ao ensino religioso dos padres.

Já nas "Lembranças e Apontamentos" de José Bonifácio, redigidas em 1821, não se omite a instrução pública, das escolas primárias às Universidades. Convencido de que o governo constitucional era inviável sem a "maior instrução e moralidade do povo", sugeria o Patriarca a criação em todas as cidades, vilas e freguezias, de escolas de primeiras letras; em cada província de um ginásio ou colégio em que se estudassem as "ciências úteis"; e, ainda, de uma Universidade no Brasil, com quatro faculdades de filosofia, medicina, jurisprudência, e economia e governo.⁷⁵

Coube, porém, a José Feliciano Fernandes Pinheiro, mais tarde Visconde de São Leopoldo, propor à Assembléa Constituinte a criação de uma Universidade em São Paulo. Era uma indicação de grande importância, que visava atender às aspirações da mocidade brasileira, incerta de continuar seus estudos em Coimbra e ansiosa por rematá-los aqui.⁷⁶ A Constituinte não acolheu apenas este voto. Incluiu no projeto de lei sobre a forma dos governos provinciais "a promoção da educação da mocidade"⁷⁷ e examinou um projeto de lei que considerava benemérito da pátria o cidadão que até o fim daquele ano apresentasse à Assembléa o melhor tratado de educação física, moral e intelectual para a mocidade brasileira.⁷⁸

São começos modestos, em face da herança que a colonização portuguesa nos legara, e revelam que a minoria dominante, oligárquica e elitista, não atendia a uma aspiração que desde então foi profundamente popular. A Constituição de 1824 garantiu a instrução primária gratuita, mas logo depois o Ato Adicional (1834) transferia para os governos provinciais o ensino primário. Era menos que o Projeto da Assembléa, que determinava a criação de escola primária em cada termo, de ginásio em cada comarca, e de Universidades em locais apropriados. Durante todo o Império criaram-se apenas algumas Faculdades maiores, e um Colégio Oficial, o D. Pedro II. Em 1864 somente 3% da população livre frequentava escolas, enquanto nos Estados Unidos a proporção era de 20 por cento⁷⁹; e isso sem considerar que

⁷⁵ Octavio Tarquinio de Souza, *José Bonifácio, 1763-1838*. Rio de Janeiro, José Olympio, 1945, págs. 114-115.

⁷⁶ *Annaes do Parlamento Brasileiro. Assembleia Constituinte*. 1823. Rio de Janeiro, 1877, t.2, pág. 63. É preciso não esquecer que se deve ao Gabinete presidido pelo Visconde a criação, em 11 de agosto de 1827, das duas Faculdades de Direito de São Paulo e Olinda.

⁷⁷ *Annaes, op. cit.*, 1876, t.1, pág. 69.

⁷⁸ *Annaes, op. cit.*, 1877, t.2, pág. 80.

⁷⁹ H. Handelmann, *op. cit.*, pág. 720.

não se cuidava de educação, mas de instrução, e desta esteve segregada a mulher, não sendo profissional a do homem.⁸⁰

D. Pedro II nos seus Conselhos Políticos à Princesa Regente em 1871 reconhecia que a educação pública, "é a principal necessidade do Povo Brasileiro",⁸¹ e Tavares Bastos escrevia, em 1870, que o "mais digno objeto das cogitações dos brasileiros é, depois da emancipação do trabalho, a emancipação do espírito cativo da ignorância". "A oligarquia dos proprietários, ou seus representantes nas assembleias e no poder, não tomam interesse algum, em países tais [de trabalho forçado], pelo ensino popular".⁸² O próprio Ministro do Império confessava em 1870 que "em poucos países a instrução pública se achará em circunstâncias tão pouco lisonjeiras, como no Brasil. Não dissimulo a verdade, porque devo manifestar-vos-la inteira, e de seu conhecimento há de provir, espero com inabalável confiança, o remédio a tamanho mal".⁸³ O programa ministerial de 1882 reafirmava que um dos maiores empenhos do governo seria o alargamento da instrução pública, que é a base de todo progresso e liberdade.⁸⁴

Veio a República, e o analfabetismo continuou como chaga social, garantindo as vitórias da oligarquia pelas restrições constitucionais ao direito de voto. A Constituição de 1891 não incluiu na Declaração de Direitos o da instrução primária gratuita; atribuiu ao Congresso, não privativamente, a criação de instituições de ensino superior e secundário nos Estados. Passou, então, a ser comum, nas Mensagens ou nos Relatórios ministeriais, escrever-se que no ramo da instrução pública não houvera alteração notável, ou dedicar-lhe apenas umas poucas linhas. As reformas do ensino não trouxeram ganhos significativos, quer à expansão da instrução popular, quer à melhoria da educação. Na balança dos serviços do Império e da Primeira República à educação predomina o peso negativo. Os poucos avanços foram descompassados pelo aumento da população e pela maior procura pelo ensino. Não é preciso citar estatísticas. Em novembro de 1930, a criação do Ministério

⁸⁰ Bernardo Pereira de Vasconcelos na *Carta aos Senhores Eleitores da Província de Minas* (São João del Rey, 1827), dizia que "a principal obrigação do governo era ministrar com preferência aos povos os meios de instrução necessária, e estes nos faltam".

⁸¹ Reprodução fotográfica do manuscrito atualmente na posse de D. Pedro de Orleans e Bragança. Edição particular limitada.

⁸² *Província, op. cit.*, págs. 239-240. Revela o autor que em 1870 havia um aluno por 90 habitantes, no Império, sendo um por 42 no Município Neutro e em 7 das 20 Províncias; nas outras, a média era de um por cem e no Piauí de um por 200. Nos Estados Unidos, a média era de um por sete habitantes (pág. 216).

⁸³ *Província, op. cit.*, pág. 238.

⁸⁴ Cf. *Organizações e Programas Ministeriais*, Rio de Janeiro, 1889, pág. 201.

da Educação e Saúde, e em 1934 e 1946 a proclamação de que a educação é um direito de todos e que 10 por cento da renda da União e 20 por cento da renda dos Estados e Municípios seriam aplicados à manutenção e desenvolvimento do ensino, fazia crer que chegara finalmente a hora de atender-se a uma das mais legítimas e mais profundas aspirações nacionais. Os dados estatísticos não confirmam a esperança. Continuam as deficiências de número de escolas; continua a evasão escolar; continua o caráter acadêmico do ensino médio; e, mais grave, não só o analfabetismo não é erradicado, como são cada vez maiores as despesas públicas com o ensino superior (mais de 50 por cento), no qual o estudante custa três vezes mais que o de nível médio e 25 vezes mais que o de nível elementar.⁸⁵

Continua-se, assim, a formar apenas os quadros dirigentes, no interesse da minoria dominadora, apesar da declaração do direito à educação ou do reconhecimento da oferta de iguais oportunidades para todos. Os que sobem vencem as dificuldades que o Estado opõe, porque a mobilidade permite a ascensão. Dêste modo, a educação popular e o ensino médio restringem-se pelas exigências do ensino superior, especialmente com a não aplicação dos 10 por cento das rendas da União, como manda a Constituição.⁸⁶

Não é só porque o analfabetismo impede uma votação nacional, restringindo o exercício democrático, ou porque a rápida industrialização exige a formação de quadros técnicos e profissionais que devemos ampliar o sistema público de educação. É sobretudo porque a educação é o fator básico de mais longa duração da segurança nacional e é uma das exigências básicas da estratégia nacional. Os norte-americanos, com um dos melhores sistemas educacionais do mundo e uma percentagem de 2,7 por cento de analfabetismo, consideram indispensável para sua segurança rever todo o seu sistema educacional. Não só, como se pensa, para ter mais cientistas e engenheiros, mas também mais cientistas sociais e mais homens treinados nas humanidades, a fim de

⁸⁵ *Estatística das Despesas com o Ensino e a Cultura*, Ministério da Educação e Cultura, Rio de Janeiro, 1959, pág. 5.

⁸⁶ Na *Mensagem ao Congresso Nacional* (Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1959, pág. 218) se afirma que desde 1958, 10 por cento têm sido destinados à educação. Afirmção contrária encontra-se no "Discurso" do Senador Milton Campos no Senado (*Diário do Congresso Nacional. Senado Federal*, 6-2-1960, pág. 169), que calcula 8 por cento em 1958 e 9 por cento em 1960. Vide também Oscar Corrêa, "Discurso" (*Diário do Congresso Nacional. Câmara dos Deputados*, 23-3-1960, pá. 1748), que calcula 6,2 por cento para 1958, e 7 por cento em 1959. Getúlio Vargas também afirmava em 1940 que aplicava 10 por cento das rendas da União à educação (in *A Nova Política do Brasil*, Rio de Janeiro, 1941, pág. 163-185).

prover a nação de recursos humanos básicos.⁸⁷ O sentimento e o reconhecimento da necessidade de fortalecer o sistema educacional norte-americano revela cruamente as realidades de nossa fraqueza humana, que crescerá se desatendermos a aspirações desta natureza, com a educação aristocrática privilégio de elites, e não a educação comum para a formação do cidadão, e a superior seletiva, para os que tenham capacidade de merecê-la. A nação espera um estadista educador.

Mais ainda que a educação, a saúde pública foi sempre uma enjeitada dos governos d'além ou d'aquém-mar. Doenças epidêmicas não existiam no Brasil; vieram com os colonizadores e os imigrantes. "A água e os esgotos estavam entregues à iniciativa particular, e os cadáveres eram enterrados nas igrejas. Da higiene pública incumbiam-se as águas das chuvas, os raios do sol e os diligentes urubús".⁸⁸ Sòmente em 1797, tivemos o primeiro regulamento de higiene. Passamos, assim, três séculos desprevenidos. Com a chegada de D. João, cria-se o lugar de provedor-mór da Saúde da Côrte e do Estado do Brasil, com o fim de cuidar da conservação da saúde pública, mas a abertura dos portos e a chegada de colonos trazem as epidemias que ceifaram tantos brasileiros. Da terceira década do século dezenove em diante elas começaram sua obra mortífera. Apesar disso só em 1850 cria-se a Junta da Higiene Pública, reformada em 1886, reorganizada na República em 1890, e entregue em 1903 a Oswaldo Cruz, que além de exterminar a febre amarela e sanear o Rio e o país, desperta a consciência nacional para os problemas de higiene e saúde. Em 1920 criou-se o Departamento Nacional de Saúde Pública e em 1930 o Ministério mais da Educação que da saúde, estabelecido êste recentemente em 1953.

Não creio que o ideal de saúde pública tenha sido uma aspiração nacional; era mais um cuidado particular que público. Da sua desatenção sofriam todos, povo e elite. Sabemos como as minorias dirigentes e a intelectual sofreram grandes perdas dos meados do século passado aos começos dêste. "Infelizmente para a pátria", dizia Martinho Campos em 1882, dirigindo-se ao Parlamento, "a vida dos Senadores cada vez é mais curta. Uma fatalidade tem perseguido a todos os nossos partidos, nossos homens mais eminentes têm desaparecido rapidamente."⁸⁹ Por isso não nos surpreende a omissão constitucional pelo bem estar da saúde pública. A Constituição de 1824 limita-se a assegurar (art. 24)

⁸⁷ *National Strategy in an Age of Revolutions*, G. B. de Huszar, editor, New York, Praeger, 1959, págs. 226-227.

⁸⁸ Capistrano de Abreu, *Capítulos de História Colonial*, op. cit., pág. 335.

⁸⁹ "Discurso Programa" do 29º Gabinete de 21 de janeiro de 1882, in *Organizações e Programas Ministeriais*, op. cit., pág. 192.

que "nenhum gênero de trabalho, de cultura, indústria ou comércio pode ser proibido, uma vez que não se oponha aos costumes públicos, à segurança e saúde dos cidadãos"; a de 1891 não defendeu nada; já a de 1934 e depois a de 1946, sob o impacto dos sucessos das campanhas anteriores, a começar de Oswaldo Cruz, atribuíram à União (a primeira também aos Estados) competência para legislar sobre as normas gerais de defesa e proteção da saúde (art. 5, XV, b), embora não determinassem como no caso da educação, recursos específicos.

Não creio que as Constituições sejam o único espelho onde se refletem tôdas as aspirações minoritárias e majoritárias, mas a omissão em tantos diplomas e a simples atribuição de competência legislativa nos dois últimos não revelará que o ideal de saúde pública é de formação recente? Nem se pode argumentar que ela serviria apenas aos objetivos do povo, e por isso dela se desinteressasse a elite. Na verdade, a razão está com Antônio Vieira, quando escreveu: "Não sei qual lhe fez sempre maior mal ao Brasil, se a enfermidade, se as trevas".⁹⁰

Embora a saúde pública seja um problema existencial, prioritário, foi preciso a obra da educação, por menor que esta tenha sido, para que a consciência nacional despertasse e a transformasse em aspiração, como creio ser hoje. Muitos ideais atuais se transformam em permanentes, e êste é um dêles, especialmente depois da Segunda Guerra Mundial. As aspirações do desenvolvimento econômico surgidas na América Latina, na Ásia e na África revelaram as várias razões que fizeram com que êsses povos permanecessem atrasados na produtividade e nos padrões de vida: doença, pobreza e analfabetismo parecem ser as feições inescapáveis de seu atraso. Indissolúvelmente ligadas, a educação e a saúde passaram a ser instrumentos de aquisição de eficiência, indispensável à elaboração do Poder. Arnold Toynbee vaticinou, em 1934, que o pequeno Mundo Europeu se veria cercado por gigantes do Poder quando, entre outros (Índia e China), o Brasil houvesse adquirido o dom da eficiência.⁹¹

Os Fundamentos da Política Exterior

Nascemos fracos, batizados em tratados ignominiosos, nos quais as concessões econômicas combinavam com direitos extraterritoriais dos Poderes Europeus. Sofremos violências e insultos, tivemos incidentes

⁹⁰ "Sermão da Visitação de Nossa Senhora", 5 de junho de 1640, in *Padre Antonio Vieira. Sermões Pregados no Brasil*, ed. por Hernani Cidade, Lisboa, 1940, pág. 202.

⁹¹ Arnold Toynbee, *A Study of History*, Oxford University Press, 1ª ed., 1934, 2ª ed., 2ª imp., 1945, pág. 303.

e pagamos indenizações indevidas; as ameaças ou as intimidações foram intermitentes, desrespeitaram-nos os poderosos da Europa, especialmente ingleses e franceses, e também os norte-americanos. É uma história de ameaças, pressões e violências, que tem seu início com os privilégios especiais, a cláusula da nação mais favorecida, a jurisdição privativa dos magistrados ingleses dentro do país, os direitos dos cônsules de administrarem as propriedades dos ingleses que falecessem *ab intestato*, as exigências para a abolição imediata do tráfico, a perpetuidade de certas cláusulas dos Tratados que concederam à Inglaterra a supremacia econômica e a esta e à França direitos de jurisdição extraterritorial. A luta pela libertação brasileira da tutela econômica e política dos Poderes Europeus dura até 1844, quando declaramos caduco o Tratado de 1827, e não renovamos outros, nem admitimos mais os antigos privilégios ou a perpetuidade.⁹²

De 1844 a 1907, tivemos que solucionar, com moderação, mas com energia crescente, vários problemas, entre os quais os das sucessões e da nacionalidade. O Bill Aberdeen, de 1845, com os ultrajes aos nossos navios, a questão Christie, em 1862, as represálias da esquadra britânica à barra do Rio, o rompimento de relações com a Inglaterra em 1864, as exigências francesas,⁹³ as questões com os americanos,⁹⁴ revelam que a caminhada para o respeito internacional era uma aspiração que só aos poucos vinhamos conseguindo. Apesar das dificuldades iniciais e da subordinação dos nossos interesses aos dos mercadores europeus, nosso destino estava ligado ao da Inglaterra, em especial, e ao da Europa em geral, e a política de segurança exigia sacrifícios e submissões. Só o espírito apaziguador, a sabedoria de esperar, a faculdade de contemporizar, a capacidade de transigir nos permitiram, como país pobre, sobreviver e nos fazermos respeitar. As nossas ligações com os ideais do Ocidente, cristianismo, dignidade humana, regime representativo, liberdades públicas e garantias individuais vinham já da Colônia, mas cresceram debaixo dos escudos da segurança européia.

Como não existe fronteira fixa entre a luta pela segurança e a luta pelo poder, buscamos, no Rio da Prata, garantir o *statu quo* territorial

⁹² É verdade que a França não aceitou a extinção dos direitos dos cônsules de administração dos bens *ab intestato*, do que resultou a convenção consular de 1860 (10 de dezembro), que só veio a extinguir-se em 1907 (!) Cf. Pereira Pinto, *Apontamentos para o Direito Internacional*, op. cit., t. IV, 259-269, e Cardoso de Oliveira, *Atos Diplomáticos do Brasil*, Rio de Janeiro, 1912, I, 287, e II, 156 e 349.

⁹³ Vide Pereira Pinto, *Apontamentos*, op. cit., II, pág. 12 e seguintes, IV, págs. 209 e seguintes.

⁹⁴ Vide Lawrence F. Hill, *Diplomatic Relations between the United States and Brazil*, Duke University Press, 1932, especialmente págs. 146 e seguintes.

da bacia do Prata e seu equilíbrio, baseados em dois dogmas sustentados pela política exterior do Império: a criação e manutenção do Uruguai, e a independência do Paraguai. Para isso usamos do meio com que os Poderes Europeus costumavam ameaçar-nos: a intervenção armada. Limpo de Abreu declarou que a política de intervenção armada ou diplomática "teria lugar se por ventura a segurança imediata do Império e a defesa dos seus interesses essenciais o compelissem a tomar tal posição."⁹⁵

A intervenção era um corolário da defesa do *statu quo* territorial brasileiro, um dos fundamentos da política exterior do Império, que praticamente só terminou em 1912 com Rio Branco, mas evidentemente não era uma política de harmonia no continente. Pelo contrário, andamos por muito tempo preocupados com a possível formação de um grupo hostil de países hispano-americanos, iminente durante a guerra do Paraguai.

Não era prestígio o que procurávamos, mas a segurança das nossas instituições e a defesa da honra nacional. Desde 1826, Pereira da Cunha, Marquês de Inhambupe, ministro do Exterior, declarava que vivíamos "em harmonia com os Estados independentes da América Meridional", mas fomos obrigados "a um rompimento, para defendermos a integridade do Império, os direitos do Trono e a honra nacional."⁹⁶

As diretrizes tradicionais estão aí definidas: 1) *statu quo* territorial e manutenção dos limites; 2) defesa da estabilidade política; 3) honra, que é mais respeito que prestígio.

Defendidos êstes princípios e estabelecido o equilíbrio no Prata, a harmonia continental tem sido uma diretriz de nossa política exterior. "Com os nossos vizinhos, sobretudo, devemos ser generosos, e evitar tudo que nos possa fazer sair da neutralidade, a todos os respeitos, sem sacrificio todavia da honra nacional...", escrevia D. Pedro II nos já citados Conselhos Políticos à Princesa Isabel, em 1871. Desde então era muito comum declarar o Imperador nas suas Falas à Assembléia que se desvelava em manter a paz e em cultivar as relações de cordialidade com tôdas as nações.

A política exterior podia ora se expandir, ora se contrair, neste ou em outros continentes, mas sempre aproximou-se dos Estados Unidos, à procura de uma posição de equilíbrio entre as 18 Repúblicas hispano-americanas. Esta aproximação é anterior ao primeiro Tratado assinado

⁹⁵ Discurso de 14 de junho de 1854, in *Annaes do Parlamento Brasileiro*, Rio de Janeiro, 1876, pág. 151.

⁹⁶ *Organizações e Programas Ministeriais*, op. cit., pág. 18.

em 1828, e data do reconhecimento, feito a 16 de maio de 1824. Tivemos também atritos e questões, mas nunca cultivamos ou alimentamos os ressentimentos de outros estados de origem espanhola, que sofreram as intervenções americanas do *big stick*. A única intervenção aberta e militar norte-americana, impedindo que Saldanha da Gama exercesse o bloqueio, foi solicitada por Floriano Peixoto e realizada aos 29 de janeiro de 1894.⁹⁷

A conveniência desta aliança, que não foi um simples tratado de comércio, foi sempre reconhecida como um dos fundamentos de nossa política exterior. D. Pedro II, os estadistas do Império e Rio Branco a sustentaram para não nos vermos isolados no meio da América de origem espanhola, ou, ainda, para servirmos como elemento de equilíbrio entre uns e outros. Nossas relações com os Estados Unidos não têm sido agitadas como as da América Espanhola; o Brasil, por isso mesmo, não tem razão para recusar essa aliança. Se a preponderância americana não tem agradado aos nossos sentimentos, como não agradou antes a britânica, a verdade é que ela é uma segurança para nossa integridade e soberania, e além disso, em política, especialmente a internacional, o que predomina são os interesses nacionais permanentes. A depressão econômica norte-americana, as responsabilidades da Guerra e do Poder Mundiais aplacaram a velha política de intervenção e domínio e substituíram a coerção pela persuasão, e o predomínio pela cooperação. Desde Hoover, e especialmente Franklin D. Roosevelt, a política de boa vizinhança dirige as relações neste continente, mas o progresso material e a mudança de mentalidade dos povos de origem ibérica colocaram o Panamericanismo diante de um *xequé mate*.

Os rancores da América Central e de parte da América do Sul, a desajuda à América Latina e a ajuda à Europa, os empréstimos comerciais apresentados como provas de liberalidade, os temores do papel sinistro que alguns investidores possam assumir nos negócios domésticos, ameaçam o comando dos Estados Unidos e abalam a lealdade à Comunidade Ocidental. Esses povos, o bloco menos comprometido politicamente do mundo, ansiosos pelo progresso, irritados diante de uma possível arabização da América, promovem uma unidade antes inconcebida e alianças suspeitas ao Ocidente. A era de mudança que estes últimos anos têm trazido abre novos umbrais de amizade ou novas soleiras de hostilidade. Há hoje Países Europeus que vivem mais sob

⁹⁷ Vide Joaquim Nabuco, *A intervenção estrangeira durante a Revolta*, Rio de Janeiro, 1896; Michael B. McGloskey, "The United States and the Brazilian Naval Revolt 1893-1894", *The Americas*, Jan. 1946, 297-299; Walter Lafeber, "United States Depression Diplomacy and the Brazilian Revolution", *The Hispanic-American Historical Review*, Feb. 1960, 107-117.

a tutela da Doutrina de Monroe que os latino-americanos. A nossa posição, inspirada pela defesa e segurança dos interesses permanentes, conduz-nos novamente, como nos tempos iniciais de nossa formação, a uma política de ajustamento, de equilíbrio.

Somos uma nação continental, mas que deve pensar intercontinentalmente, não só nas relações da América Latina com a América Anglo-Saxônica, mas nossas com a África. A harmonia completada pela cooperação econômica na América Latina reforça o Panamericanismo, que cedo nos inspirou; mas ao lado disto e da solidariedade e lealdade aos ideais do Ocidente, o ideal de latinidade às vezes rotorna. A latinidade pode isolar-nos num mundo hispânico. A comunidade luso-brasileira efetiva, interesse essencial do Brasil,⁹⁸ esta, sim, é autêntica e pode conduzir-nos à África, a que tudo nos liga, desde as similitudes da geografia (clima, solos, vegetação),⁹⁹ até as forças étnicas, as precedências históricas e os interesses econômicos. O Atlântico Sul nos une a quase toda a comunidade luso-brasileira-africana e nos distingue da unidade essencial espanhola da América Latina. Uma política de esplandada, intercontinental, que melhora nossas condições de proteção e segurança, será provavelmente o nosso destino manifesto que emergiu do passado, colide no presente e avança no futuro.

A modéstia dos nossos recursos conduziu-nos, como notou Toynbee,¹⁰⁰ à aspiração, manifestada em 1919-21, de sermos considerados uma potência média, que desde então não pode declinar de suas responsabilidades vindouras. Pode ter decisiva influência na nossa direção futura o que acontece na África, na qual o Ocidente europeu e os Estados Unidos manifestam tanto interesse, pois somos, do Ocidente, o povo mais credenciado para convencê-la de que os ideais ocidentais pertencem indistintamente aos brancos e aos negros.

Esta parece ser a nossa legítima filiação histórica: entendimento com os Estados Unidos, harmonia e cooperação com a América Latina, solidariedade aos ideais ocidentais e comunidade luso-brasileira-africana.

⁹⁸ Gilberto Freyre, *O Mundo que o Português criou*, Rio de Janeiro, José Olímpio, 1940, pág. 41.

⁹⁹ Pierre Monbeig, *Quelques Traits Géographiques de l'Amérique Latine*, Paris, 1954.

¹⁰⁰ *A Study of History*, op. cit., vol. IX, 474.

PATTERNS OF LIVING IN THE U.S. AND BRAZIL: A COMPARISON*

T. Lynn Smith

The writer will attempt to draw attention to major like and unlike elements in the cultural patterns of Brazil and the United States, with an eye to mutual understanding. Obviously, this constitutes a task of considerable magnitude, and much reflection was required in order to decide which of the many possibilities should receive attention. Finally, it was decided to center on the following four aspects of the general subject: (1) the diversity of patterns of living in the United States, and the even greater diversity of ways of life in Brazil; (2) the higher degree of social differentiation in the United States, in comparison with contemporary Brazil; (3) the similarities and differences in patterns of living which result from the class structures found in the respective societies; and (4) the effects upon general social and cultural patterns of the institutions which have played the most important roles in producing the distinguishing characteristics of each of the societies: in the case of Brazil, the great patriarchal family or kinship unit, and in the case of the United States, the public school.

Diversity in Patterns of Living

Regional diversity in the ways of life found in the United States is proverbial. It is true that in recent decades automobiles, airplanes, radios, television, and other rapid means of communication and transportation have served to mix and blend the social and cultural traits of the inhabitants of various parts of the United States. Even so, the most superficial observer cannot fail to note the large and significant differences in patterns of living which are found throughout the nation. Consider for a moment the kaleidoscope of social and economic patterns which flash through the mind merely with the mention of the following: New York City, Vermont and New Hampshire, Detroit, Youngstown or Gary, Chicago, the Corn Belt, the Twin Cities, the northern plains, Seattle and the North Pacific Coast, the San Francisco Bay area, Southern California, the Spanish-American settlements in the Southwest, Salt Lake City and the irrigated portions of the Great Basin

* Based on a paper read at Columbia University, 1959.

in which the Mormons live, Texas, New Orleans and the Louisiana French, the cotton plantation districts along the lower Mississippi, the Ozarks of Arkansas, the red hills of Mississippi and Alabama, Atlanta, the Southern Appalachians, Miami, the Piedmont, Charleston or Richmond, Washington, the Pennsylvania Dutch sections of Pennsylvania, and the coal-mining districts of West Virginia and Pennsylvania.

In Brazil, over an area still larger than that of the United States, one finds an even greater social and cultural diversity. Indeed, mutual understanding between the peoples of the United States and Brazil will be greatly enhanced when the items included in the following enumeration are as well known to well-informed people in the United States as the portions of this country mentioned above are known to their counterparts in Brazil. Be that as it may, the utmost in social and cultural diversity is suggested by the following indication of some of the social and cultural areas one encounters: moving northward from the Uruguayan border to the great Amazon Basin: the great cattle *estancias* on the *campina* of Rio Grande do Sul; Porto Alegre, bustling with commercial and industrial activity; the small farming districts, or "colonial zones" in the northern part of Rio Grande do Sul which are inhabited by the descendants of German and Italian settlers, those of the Germans in and around Blumenau and Joinville in Santa Catarina, and those of the Poles in Paraná; the mate producing districts of western Santa Catarina, western Paraná, and southern Mato Grosso; the new land of promise for coffee growers in northern Paraná; the city of São Paulo, Brazil's incomparable "melting pot," a gigantic industrial, financial, commercial, transportation, and cultural center; the Japanese communities thickly-dotted from the city of São Paulo over the northwestern part of the state and on into Mato Grosso, Minas Gerais, and Paraná; the tremendous coffee *fazendas* throughout central São Paulo, each with its large complement of workers who have been recruited from immigrant groups and from migrants from Minas Gerais, Bahia, and other still more distant states; the city of Rio de Janeiro, political and administrative center of the Republic, hub of the nation's transportation system, world-renowned as a tourist attraction, and rival of São Paulo for the position of chief metropolis in Brazil; the forested zone of Minas Gerais; Belo Horizonte, thriving new capital of Brazil's second most populous state, located near many fabulous mineral deposits, and into whose development the major efforts of the *mineiros* presently are directed; the immense cattle ranching areas which fan out northwestward from Belo Horizonte to embrace the tremendous zone that extends from northwestern São Paulo to Central Bahia and over-spreads the southern part of Goiás and much of Mato Grosso; the cacao

districts of southeastern Bahia; the city of Bahia or Salvador and the surrounding *recôncavo*, whose elite classes have contributed so much to Brazil's cultural tradition and whose Negroes have figured so heavily in culinary traditions, folklore, and in Afro-Brazilian religious cults; the São Francisco Valley; Recife, great port, and the rich sugar producing districts from which it draws, the sections which constituted the chief laboratory from which Gilberto Freyre extracted the elements for his famed *Casa Grande e Senzala*; the great *sertão* of Northeastern Brazil, which was the setting for the study of Brazilian patterns of living, *Os Sertões* by Euclides da Cunha, undoubtedly the greatest work to come from the pen of a Brazilian writer and hardly rivaled in the sociological literature of the world; Ceará, itself highly diversified, and which cannot be mentioned without bringing to one's mind such varied thoughts as large numbers of children per family, flights from the periodic droughts, great migrations of the Amazon and to São Paulo, Padre Cicero's New Jerusalem at Joãozeiro, and the tremendous growth of Fortaleza; the babussú forests of Piauí and Maranhão; Belém, entrepôt and transportation hub for the entire Amazon Basin, and the Marajó Island on which so many of its leading citizens have cattle ranches; and Manaus, metropolis of the entire upper Amazon, and center about which are oriented the collecting activities of the highly-nomadic population of the region. As in the case of the United States, the areas enumerated by no means exhaust the list of those in which rather distinctive ways of life entitle them to specific mention in any comprehensive outline of the social and cultural patterns of the nation. It is hoped, however, that the enumerations given will emphasize the tremendous social and cultural diversity existing in the two largest nations of the Western Hemisphere and the need to know much about the various parts of both Brazil and the United States.

The Extent of Social Differentiation

Social differentiation has developed to a high degree in Rio de Janeiro, São Paulo, and other great urban centers in Brazil, but throughout the vast rural sections of the interior in which the majority of the population resides, social division of labor and specialization have made relatively little headway. Herein lies one of the chief reasons for many of the most striking differences between the patterns of living found in the two countries.

Division of social labor, specialization, and the resulting interdependence of the parts are, of course, much more highly developed in the urban portions of any society than they are in the rural, and this is true in both the United States and Brazil. In the former, however, at

the time of the 1950 census about two-thirds of the inhabitants were living in centers of 2,500 or more inhabitants or in the densely-populated areas surrounding cities of 50,000 or more inhabitants, whereas in the latter at the same time less than 30 per cent would have qualified as urban had the same criteria been applied. In other words, from the quantitative standpoint, to an overwhelming degree Brazil's population still resides in a highly rural environment.

Probably of even greater significance, from the standpoint of the patterns of living, is the extent to which from the qualitative point of view the bulk of Brazil's inhabitants must be thought of as rural to an extremely high degree. This is because its 65 million people are spread throughout its enormous territory, with relatively few focal points of urban and industrial social and cultural influences, with high proportions of the population themselves engaged directly in agricultural and collecting enterprises, and with systems of transportation in much of the country still in a rudimentary form. Thus the resident of the typical Brazilian farm, village, or small town is conditioned to a far greater extent by cultural influences from the immediate rural environment, and less by those emanating from the large urban centers, than is the resident on a farm or in a village or small town in the United States. Probably several decades more will have to pass before good roads, automobiles, electricity, telephones, radios, television sets, newspapers, and other features which have come to be considered as the necessities of life in the average rural community in the United States will be found to any considerable extent in the rural districts in most parts of Brazil. Meanwhile the footpath, trail or stream; the dugout canoe, pack animal, oxcart, and saddle horse; the homemade candle and lamp; and communication by word of mouth remain as basic elements in the rural Brazilian's way of life. Definitely, changes in rural Brazil during the last quarter of a century have not kept pace with those in her urban districts. Whereas Brazilian cities have moved ahead in the stream of modern progress, life in her rural districts has continued decade after decade with little or no visible change. Cultural lag has been tremendous. Whereas in the United States since 1920, the trends have largely eliminated differences between rural and urban ways of living, in Brazil the changes have tended to accentuate to an extreme degree differences between the two.

Also of utmost importance in understanding similarities and differences in the cultural and social patterns of the United States and Brazil is the degree of specialization, or lack of it, on the part of political, business, intellectual, and other leaders of the two countries. In this

connection it probably is valid to maintain that the Brazilian tends to be a generalist, whereas the North American is highly, one might very well say narrowly, specialized. Members of Brazil's upper classes tend to have a knowledge of business as well as politics, to excel in public speaking, to be prepared to assume diplomatic responsibilities, and to be at home in intellectual, literary, and artistic circles. In this connection it might be mentioned that the author, himself a university professor, has never met a Brazilian colleague who devoted himself exclusively to teaching and research. Nor has the author ever met one who seemed to be lacking in business acumen. As social differentiation proceeds, we may well expect greater specialization and division of labor in Brazil, even on the part of those in the elite classes, but for the present the patterns of life in Brazil and the United States differ considerably because of the breadth of knowledge possessed by the members of the upper classes in the former and the high degree of specialization on the part of those in the upper ranks of finance, business, educational activities, politics, and governmental service in the latter.

Class Structures and Patterns of Living

The comparative roles of the upper, middle, and lower social classes in Brazil and the United States also are closely related to the similarities and differences in ways of life to be found in the two countries. The large landed estate, which its host of slaves or other laborers, generates, of course, much the same kind of class system irrespective of whether it is located in the Hudson Valley, in tidewater Virginia, in the Natchez area of Mississippi, or in Pernambuco, the Recôncavo of Bahia, or the lower Paraíba Valley in Brazil. In the United States, however, the historical sequences were such that the persistence of the large estates and the high degree of social stratification they engendered were limited to a few sections of the nation, mostly in the South, whereas in Brazil, in the words of the great sociologist and cultural historian, Oliveira Vianna:¹

In our country... agriculture had its beginning in the large estate... we have been since the beginning a nation of latifundia: among us the history of the small farm can be said to go back only a century. All the long colonial period is one of the splendor and glory of the immense territorial property. In this period it alone appeared and shone; it alone created and dominated; it is the central theme interwoven throughout the entire drama of our history for three hundred fecund and glorious years.

Today there are important middle-class elements in Brazilian society, especially in the small-farming districts of Rio Grande do Sul, Santa

¹ "O Povo Brasileiro e sua Evolução," *Recenseamento do Brasil, 1920, I*, Rio de Janeiro, 1922, p. 282.

Catarina, and Paraná, and as *petit bourgeoisie* in the cities and towns. Nevertheless the small upper class is dominant in economic, political, governmental, and social activities throughout the nation. Consider in this respect the eloquent testimony offered by the following facts. In June, 1958, following long months of work and preparation, a group of far-sighted Brazilian intellectuals published in the *Diário de Notícias* their analysis of the needs of the country and their proposals for revolutionizing social affairs in Brazil. They sought especially to resolve the hiatus between the *élite* and the *povo* or common people. Agrarian reform and the "Creation of a Rural Middle Class" were key objectives in their manifesto. The proposals were directed, however, neither to the government nor the general public. Instead the closing words of the preamble in literal translation are as follows: "We offer this study for meditation by the nation's elite."

The patterns of living generated by a high degree of social stratification are to be found both in Brazil and in the United States. In the former, however, they prevail throughout most of the nation, whereas in the latter they are largely confined to the plantation sections of the South. In both cases some of the more important features are as follows: disdain for manual labor which stigmatizes the one who does it as belonging to a low social order, high proportions of illiteracy, a great deal of shifting about by the population from one place to another, lack of much in the way of material goods by the families of the workers and of respect for private property rights in general, and low aspirations on the part of the masses of the population.

On the other hand, patterns of life generated by a century or so during which the middle class has dominated a society are found only in some parts of Brazil, while they seem to prevail in most parts of the United States. Such middle-class patterns, though, are not those that develop when a *petit bourgeoisie* arises in towns and cities to form an intermediate stratum between the large landowners and the workers on their estates. Rather they are those that were produced by a strong family-sized system of farming through which, as the frontier was advanced from the Appalachians to the Pacific, the head of the typical household acquired the ownership of a farm, planned and conducted its management, and, with the assistance of the members of the family, did the manual labor needed in the various enterprises involved. As a result of the patterns and values which were formed in this crucible, it appears that North Americans wear a particular type of "spectacles" which give a peculiar slant to their evaluations of the patterns and values they observe in other countries. In brief we North Americans

tend to see everything, to evaluate everything, through a pair of "middle-class glasses." Indeed, the overwhelming importance of middle-class attitudes and activities has been the major factor in making United States society what it is, and a middle-class mentality is our most distinguishing characteristic.

Institutions Most Responsible for Distinctive Features

With respect to the major social institutions, such as those regulating domestic, educational, religious, and governmental affairs, Brazil and the United States are similar in many ways. This is to say that the basic patterns of living in all these respects are a part of those developed in Western Christian civilizations. Probably if one evaluated the relative importance of the major institutions in Brazil, the United States, and other parts of the Western world it would be found that the family was by far the most important, and that the others ranked considerably below and in various orders in different nations. For the moment, however, attention is directed to the question: which has been most responsible for giving to Brazilian society the features which do most to distinguish it from society in the United States, on the one hand, and from Spanish-American society, on the other — the family, the church, or the school? Simultaneously, the same question should be asked with respect to the institution that has done most to give the distinctive features to Spanish-American societies in comparison with those in the United States and with those in Brazil; and finally the same query with respect to which has done most to make society in the United States unlike that of Brazil, in the first place, and that of Spanish America, in the second?

When the interrogations are phrased in this manner, it is the author's belief that the institution which has done most to give Brazilian society its own specific distinguishing characteristics is the large patriarchal family which has been so brilliantly analyzed and described by such sociologists as Gilberto Freyre and Antonio Candido. For Spanish America, which is important here for comparative purposes, the role of the Church is the factor which has done most to make it differ from Brazil, on the one hand, and the United States, on the other. Finally, the author believes that the school and its role in giving universal education to the population of the United States, to the extent that in 1950 the average person of 25 years of age and over had completed 9.3 years of formal schooling, is the factor which has done most to make patterns of living in the United States different from those in Brazil and Spanish America. The overwhelming importance of the school in the United States perhaps is best indicated by the frequency with which

the cynic links home, mother, and the little red school house in the verbal shafts he launches at our traditional ways of life.

It would be superfluous to attempt to offer evidences of the all-important role of the great patriarchial family or clan in Brazilian society, so well has this subject been documented in the studies of Gilberto Freyre, Oliveira Vianna, Antonio Candido, and Fernando de Azevedo, to mention only four names. Nor is it necessary to elaborate upon the comparatively-weak role so far played by the school in establishing the characteristics of Brazilian society. But the role of the Church, and the reasons its influence seems to have been far less important than in Spanish-American societies, may call for a few words of explanation.

The following appear to be among the most important items involved: (1) Early in Brazilian history the tithes were secularized and the priests were paid by the state. As a result, the clergy suffered chronically from short allowances, and many of them in effect became merely retainers of the aristocratic landowners on whose estates they served. Indeed it seems fair to say that the Church, or perhaps it is better to say the chapel, frequently became merely an adjunct to the *casa grande*. (2) The religious beliefs and practices of the native American Indians survived among large sectors of the population and these were supplemented by the fetish cults brought by the slaves from Africa. Even today, and despite the syncretism that has occurred, the Afro-Brazilian cults are important factors even in cities such as Rio de Janeiro, Bahia, Recife, and São Luiz. (3) Spiritualist bodies are a potent force throughout the length and breadth of Brazil. (4) In the southern part of the country several million Protestants are to be found. And (5) priests are lacking in many of the rural communities, and Church officials frequently state that the shortage of priests is a major problem. Perhaps there are other factors that should be mentioned, but there can be little doubt that the Church throughout much of Brazil's history definitely has occupied a secondary position in comparison with the large patriarchial family, in establishing and maintaining the patterns of life throughout the nation.

Thus, for one who would appreciate the ways of life in the United States it would be well to focus attention upon the role of education and the school, whereas if one would understand Brazilian ways of life one must concentrate upon the large family.²

² Even in cities such as Rio de Janeiro and São Paulo there are apartment houses inhabited entirely by those closely related to one another, and throughout the week family obligations may make it impossible for many professional and business members of such families to accept outside social engagements.

O BRASIL E O MERCADO COMUM LATINO-AMERICANO

José Garrido Torres

Com a recente assinatura, em Montevideo, do Tratado da Zona Latino-Americana de Livre Comércio, é natural que nos países que o subscreveram ocorra cuidadosa análise com vistas à determinação das vantagens e desvantagens dêle decorrentes.

Tal é o caso no Brasil, onde está o referido Tratado merecendo acurado exame, sobretudo no Congresso, que deverá pronunciar-se a seu respeito dentro em breve, segundo se espera, aprovando-o ou rejeitando-o.*

Trata-se de um esquema de política comercial sem precedente nesta área do mundo, propiciado — é certo — pelas circunstâncias do comércio entre sete países (Brasil, Argentina, Chile, Uruguai, Perú, México, Paraguai, e possivelmente a Bolívia), mas cujo ensaio só se tornou possível depois de se haver proposto a idéia da integração econômica da América Latina, idéia essa hoje mais conhecida como o *Mercado Regional* ou *Comum Latino-Americano*. Surgida no âmbito da CEPAL, em 1956, já foi ela objeto de diversas e importantes resoluções no seio daquela agência das Nações Unidas, havendo também motivado, pela primeira vez na história do continente, solene declaração a ela favorável, firmada por todos os governos do Hemisfério, na Conferência Econômica Inter-Americana, promovida pela Organização dos Estados Americanos, em Buenos Aires, no ano de 1957.

Desde seu lançamento que vem essa idéia sendo objeto de estudos e debates, como é natural e necessário, graças ao que sua repercussão tem aumentado, ao ponto de já ser matéria que provoca vivo interesse por parte da opinião pública. É a posição brasileira numa possível e futura tentativa de desenvolvimento integrado da América Latina, como fase intermédia indispensável a u'a mais longínqua unificação econômica do Hemisfério, que desejo abordar ligeiramente no espaço limitado dêste artigo. A Zona de Livre Comércio não é senão um primeiro passo no rumo dêsse grandioso e, para mim, inescapável desígnio,

* This article was written as of July, 1960.

talvez o único compatível com a desejável estabilidade política e a prosperidade a que a América Latina faz jús à base de seus diferenciados recursos naturais e humanos em um mundo que se reorganiza em função de grandes espaços.

Qual deverá ser a atitude do Brasil frente àquela tendência de desenvolvimento integrado? É esta realmente a alternativa a um estado de relativa estagnação (em grau variável de país a país) ou de provável desvantagem para todos em relação ao resto do mundo, onde tal tendência é crescentemente visível? Tem o Brasil, de sua parte, real interesse em participar de qualquer plano de integração regional? Dê-le necessitaremos para o nosso pleno desenvolvimento econômico? Ou nos será preferível a política de "esplêndido isolamento"? Não é o Brasil um país de configuração geográfica continental? Não tem, intra-fronteiras, um grande mercado fadado a se tornar um dos maiores do mundo, graças à sua extensão territorial, diversidade de recursos naturais e rápido crescimento vegetativo de sua população? Não deveria o Brasil primeiro integrar-se, no plano econômico, para, depois, cogitar de uma associação com os países vizinhos?

Estas, as perguntas que ocorrerão a muitos. Em grande parte revelam, ao mesmo tempo, desconhecimento generalizado da realidade atual dêsses países e incompreensão de como se relacionam nossos interesses com os da área em que estamos situados.

Por certo, cumprirá examinar com extremo cuidado as condições de uma eventual incorporação do Brasil, mesmo porque sua posição é singular no conjunto da América Latina. Assim como haverá, entre nós, quem receie, embora erroneamente, que a industrialização alheia se faça às expensas do mercado brasileiro, talvez com sacrifício da nossa própria, também em outros países ocorrerá, sem dúvida, a preocupação de que um mercado maior, fruto da regionalização, se estruture primordialmente em função de interesses brasileiros, isso pelo grau de desenvolvimento já alcançado e pela variedade dos nossos recursos. Parece, todavia, correta a suposição de que se as fórmulas e processos de sua implantação corresponderem à *rationale* da integração econômica, não haverá vantagens e relações de predomínio imputáveis a qualquer espírito de hegemonia. Seria negar a filosofia solidarista e democrática que inspira a idéia modeladora do sistema e que caracteriza as relações entre os países do continente. Naturalmente, como não se cogita de refazer o mapa político da região, é possível que, encarados como unidades nacionais, haja países que auferam maiores ou menores vantagens, de conformidade com o potencial de que dispõem. Entretanto, uma política de integração, conduzida democraticamente, é, por

definição, a fórmula mesma para nivelar as desigualdades geo-econômicas nacionais em termos de renda real *per capita* para todos os habitantes dos países que a adotarem.

Do ponto de vista da estrutura econômica da região, como das tendências da evolução do mundo, nossa situação de país predominantemente exportador de bens primários — e de bens primários tropicais — é comum à maioria das nações da América Latina. Somos o país que mais fortes razões talvez tenha para se mostrar intranquilo com aquelas tendências, pela amplitude de incidência de seus efeitos, a prazo médio, sobre nossa economia. Se essa caracterização procede, dela deflui, logicamente, que nos compete buscar meios de neutralizar tais efeitos, tanto através de medidas internas como por via de entendimentos com nações vizinhas e amigas, que com o Brasil se identificam pela afinidade de problemas passíveis de soluções conjuntas, igualmente interessantes para tôdas. Não é outro o objetivo do mercado regional. Impedir ou dificultar seu advento talvez importe em agravar a posição relativa em que presentemente se encontram os países latino-americanos, mantendo-os subsidiários de integrações alheias. Felizmente, reconhece-se hoje em dia a necessidade de mais estreita união da América Latina, condição indispensável à defesa dos seus direitos no plano universal.

Há diversos outros e ponderáveis motivos que militam a favor de uma revisão de nossa política exterior face à região em foco e que desaconselham posições de indiferença em relação a um esforço multinacional de articulação econômica, a exemplo da atitude que temos sabido observar no plano político, onde o Brasil sempre demonstrou uma inequívoca vocação continentalista.

Um deles deriva-se da própria grandeza territorial do país. Ao contrário do que poderia indicar uma apreciação simplista do problema, o caminho mais fácil e seguro de alcançar a integração econômica nacional é o de buscá-la através de nossa associação com os países da área. O que poderia parecer paradoxal, à primeira vista, se afigura perfeitamente compreensível quando se atenta para a funcionalidade da solução. Os desníveis acentuados, existentes no desenvolvimento regional interno do Brasil, dependem fundamentalmente, para sua correção, do avanço da fronteira econômica, do sul para o norte, o que será necessariamente lento. A pulverização de investimentos com que o Estado tem procurado salpicar de "pontos germinativos" o território nacional, com vistas à deflagração do processo de desenvolvimento em diferentes rinções, é medida de efeito assaz mitigado, mesmo porque os recursos para tanto disponíveis são limitados. Dado que as maiores

promessas de rentabilidade estão no sul do país, é de supor que, mantida a ordem econômica à base da livre iniciativa, a expansão da fronteira econômica terá ritmo que necessariamente refletirá o grau de saturação dos investimentos no sul. Quanto mais êstes se concentrarem nesta parte, maior será o compasso de espera para o norte, neste compreendido o oeste, e mais marcante tenderá a tornar-se o desequilíbrio, com consequências sociais que poderão afetar a unidade nacional. Repete-se dentro do Brasil o fenômeno mundial das áreas desenvolvidas versus subdesenvolvidas, com a diferença de que o chamado "efeito emulação" se faz sentir de modo muito mais premente por se tratar de uma mesma comunidade.

Quaisquer que sejam as implicações sociais e políticas do fenômeno, o certo é que a baixa demanda efetiva das regiões menos desenvolvidas do mercado doméstico fará com que se procure encaminhar para o exterior a oferta excedente de bens manufacturados. A busca de mercados externos — e os latino-americanos são os mais indicados — se tornará crescentemente imperiosa na medida em que a produção industrial se avolume e decresçam as possibilidades de exportação de bens primários, seja por efeito de maior consumo interno seja pelo enfraquecimento de nossa capacidade competitiva nos mercados tradicionais. Por outro lado, a colocação de nossas manufacturas no estrangeiro será também determinada pela necessidade de operar as emprêsas a níveis de eficiência mais altos e sem instalações fabris parcialmente ociosas. Esta motivação já ocorre presentemente, de que são exemplos certas unidades que fabricam bens de capital e bens duráveis de consumo, e tudo indica que se tornará mais forte em futuro próximo, a menos que se estiole a concorrência interna e se mantenha uma reserva de mercado a um custo social elevado, sem transferir ao consumidor os ganhos em produtividade. Isto equivaleria a manter uma estrutura ineficiente ou monopolística, em favor de uma oligarquia industrial.

A participação no mercado regional tenderá a igualar o progresso interno do Brasil de duas maneiras. Em primeiro lugar, na proporção em que o desenvolvimento econômico, mormente o industrial, se fizer em função de uma demanda efetiva ampliada, com poder aquisitivo em crescimento constante, acumular-se-ão poupanças que mais depressa se espalharão em ondas sucessivas para o norte, na forma de investimentos que irão explorar recursos latentes e dinamizar a atividade econômica. Em segundo lugar, essa atividade, ora em estado mais ou menos letárgico, ao longo das fronteiras norte e oeste, sobretudo até o paralelo 25, poderá ir sendo acionada por zonas, na medida das disponibilidades de recursos humanos e de capital, quer dizer, em

função das condições geográficas comuns a mais de um país. Tendo o Brasil a situação privilegiada de área que cobre metade da América do Sul, no sentido vertical, poderão suas regiões fronteiriças e adjacências experimentar mais rápido progresso se êste puder ser realizado em salutar conjugação de esforços com os nossos vizinhos e atrair capital e mão-de-obra de fora. Dêste modo, poderia o Brasil participar de um mercado sub-regional no extremo sul do continente, como de outro que se viesse porventura a constituir no setentrião da América Meridional, além do que suas fronteiras a oeste poderiam ter um desenvolvimento articulado com as nações de território contíguo. Ainda que o Nordeste não se beneficiasse diretamente, é indiscutível que as vantagens indiretas seriam consideráveis. Teríamos, conseqüentemente, nossa participação no mercado regional contribuindo de forma decisiva para corrigir as acentuadas desigualdades entre as diversas áreas componentes de nosso território, e para distribuir mais equitativamente a renda nacional. O resultado final seria o de impulsionar o processo da integração social e econômica nacional, que hoje apenas existe no plano político. Em última análise, se as perspectivas econômicas do Brasil são promissoras por fôrça das dimensões futuras de seu mercado interno, muito maiores ainda poderão elas vir a ser em função de um sub-continente que hoje já conta com perto de 200 milhões de habitantes e que, por volta de 1975, somará cerca de 300 milhões, muitos dos quais dependem, para sua incorporação à economia monetária, de um programa de desenvolvimento econômico com o vasto escopo preconizado para o eventual mercado regional ou comum latino-americano.

A posição brasileira foi, assim, devidamente considerada na formulação da alternativa da integração que apresentei à CEPAL em 1956, a qual é suficientemente realista e flexível e se orienta pelos critérios de economicidade. Pressupõe ela uma ampla área de comércio multilateral, onde a concorrência deve ter curso livre para ensejar o aprimoramento da produtividade e da especialização, resultante do aproveitamento ótimo dos recursos, para o maior benefício possível das populações consumidoras. Tal concepção parece corresponder plenamente ao interesse nacional brasileiro.

Imperioso se torna, portanto, que o Brasil se dê conta das dificuldades que afligem nossos vizinhos latino-americanos e, muito especialmente, os do hemisfério sul, e que, reconhecendo sua afinidade de interesses e problemas com êles, se afirme na consciência da missão histórica que lhe está reservada e que só êle tem condições para desempenhar. Somos um povo que, como tal, vive hoje de costas, física e espiritualmente para a América do Sul, voltado para a Europa e

Estados Unidos, dominado por uma "mentalidade atlântica" que tem sido geograficamente determinada por um extenso litoral, pelos contrafortes dos Andes e pelo imenso vazio de nosso *hinterland*.¹ Urge reformular nossa política econômica em relação à América Latina e, mais de perto, à sua parte meridional a que pertencemos, revendo seus tradicionais princípios para adaptá-los à realidade dos dias presentes e futuros. Parece clara a orientação que mais nos convém e que é intrinsecamente fiel aos pensamentos dos grandes estadistas brasileiros que, no passado, souberam equacionar nossos interesses em termos de sua época. Devemos participar do destino econômico da região como temos partilhado do seu destino político.

A América Latina está numa encruzilhada. Enfrenta o desafio de seu destino, que lhe exige decisiva opção, a qual deverá ser exercida com senso de grandeza, clarividência e fé nesse destino. O rumo de um grandioso porvir só poderá ser desbravado com audácia, perseverança e estadismo. A parcela que cabe ao Brasil naquela decisão é comensurável com suas pesadas responsabilidades no continente, ora ainda comensurável com suas pesadas responsabilidades no continente, ora ainda mais acentuadas com a oportuna e feliz iniciativa de uma nova política, qual a proposta na Operação Panamericana.

¹ A interiorização da Capital Federal deveria *interiorizar-nos* também na consciência da posição que ocupamos na América do Sul.

THE TRANSFORMATION OF BRAZILIAN PLANTATION SOCIETY

H. W. Hutchinson

Brazil has been a classic example of plantation society. In recent years, however, a new Brazil has been emerging in a process vividly described by Charles Wagley¹ as "the Brazilian Revolution", by which the old society has been transformed as new groups have gradually risen from industry, commerce, the professions, and the bureaucracy, until the overall Brazilian society no longer bears the stamp of plantation society.

In this paper an attempt will be made to show how the plantation developed into the organizing force of Brazilian society throughout the Colonial and Empire periods by extending its form and control patterns to the larger society which surrounded it. By the end of the nineteenth century, due to a series of crises, economic, social, and political, the classic plantation system underwent modifications which, if they had gone unchecked, would have strengthened it more than ever. By 1930, however, Brazil again faced a crisis period caused by the great depression, and by political difficulties which resulted in the advent of the Vargas government with gradual governmental control over many phases of Brazilian life, including the plantation systems which produced Brazil's principal crops. Since that time, Brazil has gradually entered a modern phase of life in which no single component of the total society is dominant as the plantation had once been.

Some of the basic characteristics of a plantation are the following as pointed out by Dr. Edgar T. Thompson:²

1. The plantation is an institution which has in certain instances succeeded in systematizing an entire social order, producing the "plantation system", the classic example of which is found in the New World.
2. The plantation has certain characteristics which make it tend to

¹ Charles Wagley, "The Brazilian Revolution," in *Social Change in Latin America Today*, New York, Council on Foreign Relations, Harper and Brothers, 1960.

² Edgar T. Thompson, "The Plantation as a Social System," in *Plantation Systems of the New World*, Washington, D.C., Pan American Union, 1959.

be a "system-maker", extending its influence beyond the local plantation into the larger society. These characteristics are the following:

- a. the fact that the plantation is a settlement institution, located on coastal areas, close to cheap water transportation in frontier areas of the world community
- b. that it is a specialized economic institution, quite different from the manor, farm or ranch, producing a single staple crop to be sold on a world market. Agricultural production is put first: "the plantation demands this and dictates that". Planter and laborers "belong" to the plantation
- c. that the plantation is a creative institution, in that it demanded a rearrangement of the pre-existing social order, and the implantation of a new social order, including a new family type, within the larger society. This was done by the shoving aside of the native population and the importation of millions of uprooted African slaves, creating a bi-racial situation
- d. the fact that it is also a political institution, securing collective action of slave laborers in agricultural production on the basis of authority. The three items, those of location, economic aspect and the destruction of the old order and creation of the new permit the new formation to be made on the basis of authority.
- e. and finally the role of the planter himself, with his trading factory, "money-making" background, his ruthless and yet creative personality, his superior capacity not only in technological matters, but also in the management of people and the economic institutions of his time, and finally the planter's own conception of his and his family's role as upper-class and authoritative and therefore representative of the plantation.

3. Once the plantation is established the scene is set for the creation of a plantation system. Although the plantation can exist as an institutional isolate, the very idea of plantation and large-scale production of an economic crop introduces the notion of a plantation area — an area where soil and climate permit the extensive growing of a staple crop. The idea of plantation area brings with it the impression of numbers of plantations and only when we have numbers of plantations can the next step in the system making take place.

The extension of control and authority, as worked out on each plantation, to the larger society may be started by the working out of economic arrangements by the planters within the larger society for the transportation, financing and marketing of the crop. At the same time, social relations among the planter families may be established quite strongly by intermarriage, which tends to bring about an extended family system. Eventually the planter group comes to control educational and religious institutions as well, all of which go to maintain the planter's authority. As Dr. Thompson concludes: "By extending the relations of control which were worked out in concrete form on the particular plantation to the institutions of the larger society the planter was put in a position of authority and control with an indefinite number

of persons throughout the larger social order. It was this extension and abstraction of the relations of control that made that larger social order a system, a plantation system."

These criteria can be illustrated using the plantation and plantation system in the Brazilian context, although under modern conditions it has become impossible for the plantation to be the system-maker it formerly was. Brazil has been until recently primarily an agricultural country, producing certain staple crops for an export market, making widespread use of the plantation as the producing unit. The economic history of Brazil may be sketched briefly as a way of pointing out the importance of certain crops and certain types of plantations in Brazilian history:

<i>non-plantation</i>	<i>plantation</i>
Brazil wood — litoral North/ South — 1st half 16th century	Sugar cane — NE coast — 1560-1750 — present
Cattle — interior N and NE — <i>sertão</i> 18th century	Coffee — Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná 1830 — present
Mining — interior central section — 1700-1800-present	Cacao 1825 — present
Rubber — Amazon basin 1870-1912	Sugar cane — São Paulo 1950 — present

The two principal plantation crops, sugar cane and coffee, each during its heyday formed the economic backbone of Brazil. Since the author is more familiar with sugar cane than with coffee, sugar cane will be used to describe the classic Brazilian plantation system, and then to show what form the new or present-day plantation system has taken in Brazil.

The Classic Sugar Cane Plantation

The *engenho*: established 1533 in litoral of São Paulo, about 1825
in inland São Paulo
established 1550 in Bahia "Recôncavo" area and north
to Pernambuco

Following shortly the *feitorias* or trading factories which had been established along the coast to deal principally in brazil wood, and finding little or nothing else worth trading, the Portuguese turned their interest to colonization and exploitation of the land itself and of its people. They early worked out a system of land grants, and soon afterwards imported and established sugar cane in the more promising lands.

The principal region developed was the coast line from Bahia north to Pernambuco. Salvador, Bahia, was established as the capital of the new colony. While *engenhos* were established in the south they never exerted the influence on Colonial life which the northern *engenhos* did.

While the Portuguese government's aim was colonization of Brazil, and the land grants had a clause to that effect, probably the individual desires of the grantees were principally concerned with making money and status and returning to Portugal, at least during the first years of sugar development. Many men came alone, that is without European women, for Brazil was very definitely a frontier area. It was necessary to clear the forests, and to overcome hostile Indians. The first *engenhos*, which were established along the water's edge for both power and transportation, had to fight off Indians as well as European marauders.

Although at first the Portuguese tried to put the Indians to work for them, it was realized before the end of the sixteenth century that native laborers could never be a satisfactory basis of slave labor supply, and by 1600 great numbers of Africans were being imported as slave laborers on the *engenhos*, a trade which continued until about 1840. Slavery as an institution ended officially in 1888.

During the 1600's the *engenho* received its final form:

- a. size — about 1000 acres. Also by this time all the available sugar cane land was occupied
- b. in form — *Casa Grande e Senzala*:
The Big House with chapel
the *engenho* or mill proper
senzalas or slave huts
cane fields, subsistence plots, and pastures
- c. as a social unit —
 - i. the large patriarchal family — in which the planter was conceived of as the patriarch, not only of his own nuclear and extended family, but also as the patriarch or father of his slaves (with whom he actually had frequent sexual relations). The planter was also the Solomon of the *engenho*, the dispenser of all justice, decider of right and wrong.
 - ii. the large group of African slaves, at first kept separate as to sex, and then only slowly being allowed to form family units. (There was always a certain conflict here which never really resolved itself; *i.e.*, the religious duty the planter felt, to Christianize the Africans and to keep them within the Christian mores, especially as regards sexual and family life, and the demands of the plantation for continual breeding.)
- d. as a working or producing unit:
 - i. the planter as authoritative director of all phases of the work involved; planning, planting, cultivating, harvesting, processing, transporting and marketing along with financing of the entire operation.

- ii. the specialists among the slaves (and at times free persons), those in charge of milling, cooking, purging, etc., the ironsmiths, coopers, carpenters, cowboys, leather workers, sailors and so on.
- iii. house slaves — barbers, tailors, seamstresses, cooks and so on.
- iv. the bulk of the field workers, those farthest from the immediate influence of the planter and his family.

The *engenho* then was a small empire. The planter or *senhor de engenho* was owner and manager of all: land, people, animals and the relations which existed between them.

It is important to note that the *engenho* was firmly established as a functioning social, political, and economic unit before the Portuguese Colonial government managed to establish formal administrative control in the plantation area. The first colonial political division outside the capital of Salvador was established in 1698, when the first *municípios* of the interior were established. Control of these *municípios*, administrative, judicial and tax collecting, fell to the planters of the area. Thus the extension of control first established on the local plantations was rather easily carried out to control of a political unit — the *município*. The planter (and his family) as upper-class patriarch — owner of land, productive processes and people — firmly established himself and his way of thinking in the newly-organized fertile plantation areas of the colony.

Furthermore, as the eighteenth century progressed and the now Brazilian (rather than Portuguese colonist) began to resent more and more the exploitative colonial policies of the Portuguese government, the planters sought control of the colony itself. This they were enabled to do as their conception of their role as upperclass and leaders led them to establish sumptuous residences in the colonial capital, Salvador, where they could enter in full into colonial government. Also at this point family and "familism" as Dr. Thompson has called it, became increasingly important, and is to this day one of the most remarkable aspects of northeastern Brazilian culture.

Thus the planter came to exercise considerable control over Colonial policies. As his new nationalism grew, he also became instrumental in the establishment of schools, especially the institutions of higher education, giving emphasis to the triumvirate of law, medicine and engineering. At the same time his religious fervor grew; he built large and sumptuous churches, maintained richly the lay orders and placed his sons and daughters in monasteries and convents. The seat of his power, the *engenho*, frequently had the planter's son as chaplain and religious orientor of the plantation population. The Church itself since the late

1500's had maintained its own *engenhos*, slaves, and the whole paraphernalia of the planter.

In this way, the sugar planter of the northeastern coast of Brazil established a very definite plantation system which set the general overtones of the entire colony. Naturally, there was a certain opposition; for example the cattle ranchers of the interior *sertão*, who were, however, strongly influenced by the cane planters, and the oscillating Portuguese colonial government. Nevertheless, the planters succeeded in creating a colonial society which was oriented by the organization and control which had been worked out on the individual plantations.

The beginning of the end of the control of the sugar cane plantation over the larger colonial scene, however, came with the formation of a new capital at Rio in 1763, due to the importance of mining in Minas Gerais, which, as it turned out, ended its cycle at about the same time as the arrival of the Portuguese court from Portugal to Rio de Janeiro in 1808. The northeast was largely left to work out its own destiny.

The establishment of the Empire in 1822 further consolidated the position and influence of the sugar planter in the north, for in many instances he was given a title of nobility by the Emperor. At this time, the sugar planter was attempting to maintain his sphere of political influence reaching from the north to the south of Brazil to the new capital. He never really succeeded, however, due to the entrance of the coffee cycle in 1830 in the provinces of Rio de Janeiro and São Paulo and the beginning of another exciting boom which far overshadowed the already decaying north. The final blows to the classic plantation system in northeast Brazil came with the emancipation of the slaves in 1888, closely followed by the proclamation of the Republic in 1889 and the end of titles and theoretical privileges of nobility. The northeast entered a period of marked economic decadence from which it only partially recovered with the resuscitation of the sugar industry on a new basis. The new center of sugar production is now in southern Brazil, principally the state of São Paulo.

The Transitional Phase

After 1890, the northeastern sugar industry entered a transitional phase in which the mechanics of sugar producing were revised and changes were wrought which affected plantation society even more than those caused by the loss of slave labor. While emancipation and the proclamation of the Republic had been severe blows to the northeastern plantation system, other factors had also been at work which acted to disrupt the sugar planting society.

Brazil, in the eighteenth century, had lost most of its overseas markets due to competition with other areas, and the sugar industry was therefore already in serious economic difficulties. In addition, the industry was technologically antiquated, perhaps because the planters had thrown so much of their energies into the creation of their social order that they had overlooked some of the basic aspects of their role as agricultural and industrial producers of a raw material and finished product. The final disorganization of the northeastern plantation system was then a combination of many factors.

The transitional phase is characterized primarily by the appearance of the central mill, the *usina*, and the new plantation society leader, the mill owner or director known as the *usineiro*, and above all by the struggle between the old *senhores de engenho* and the newly-emergent *usineiro*. The former was familial, prestigious, traditional; the latter was corporate, powerful, and new.

At first, the central mill or *usina* was conceived of as a central factory which would grind the cane of many separate plantations, and then undertake the marketing of the sugar. At this time, many of the former *engenhos* had been abandoned, due to lack of field laborers, or lack of capital to carry on the milling operations. In other cases, *engenhos* retained their field hands but lost their mill people, and in still other cases the opposite was true. Some *engenhos* even continued to plant and mill. The central mill was of much greater capacity however, and the final product of the newer machinery was a much finer sugar. Therefore it was reasoned that by the establishment of the *usinas* all the former *engenhos* could engage in the planting of the cane, and the corporate mill would be enabled to mill the cane of many *engenhos*.

Those *engenhos* which went along with the new plan became known as *fornecedores*, or simply suppliers of cane. Not all *senhores de engenho* were content to be reduced to the status of a supplier, however, and did not cooperate with the new system. Others did so, but half-heartedly. After about ten years of indifferent success, it became clear to the *usineiros* that in order to protect their investment in milling equipment and distribution network, they would have to acquire their own plantations.

Accordingly, the *usineiros* attempted to buy the *engenhos* which surrounded their mills. In some cases the *senhor de engenho* sold his plantation. In other cases he did not. Gradually the *usineiros* acquired land which under their own direction permitted the production of sufficient cane to keep the mills grinding throughout the harvest season.

As the physical plant grew, so too did the prestige and power of the *usineiro*. As he gradually spread his influence outward from the mill to surrounding plantations as they became his, he repeated the patterns already set by the *senhor de engenho* of old. He slowly gained control of his own local area, then of his *município* and gradually entered statewide politics. As his power grew, as he came to give directives to more and more of the larger society, the easier it became to force reluctant *senhores de engenho* to sell or lose their lands to him, thereby enlarging and consolidating his initial seat of power.

From 1900 to 1931, the *usineiro* was well on his way to the creation of a new type of plantation society, far larger and more complex than anything known before, dominating the other institutions of the larger society as they had never been dominated before. In many areas the *usineiro* was a local ruler, just as the *senhor de engenho* had been before him, however on a much larger scale.

In the late 1920's, however, a number of factors brought an end to this phase of northeastern regional plantation society. Once again, the society as an industry was facing an economic crisis, due to over production of sugar, not only in Brazil, but also world wide. Once again, Brazil as a nation, was facing a political crisis, and in the early thirties a new political doctrine and order was established, and with it the third and modern phase of plantation society.

The New-Type Plantation

One of the crises faced by the new dictatorial government of Getúlio Vargas in the early nineteen thirties was the poor condition of the northeastern regional economy which was traditionally based on the sugar industry. Vargas at that time had done away with elected government on the national, state, and municipal levels. Instead, state and municipal *interventores* or administrators were appointed. These were seldom local people. Through this mechanism, the political control of the *usineiro* was sharply curtailed. Furthermore, in June, 1933, in direct response to the poor economic situation, the federal government established the Institute of Sugar and Alcohol.

This Institute was designed to control the sugar industry, by regulating the amount of production of sugar cane, sugar and alcohol by a quota system, as well as the prices for those products. Eventually the Institute acted to prevent the further consolidation of sugar can lands in the hands of the *usineiros*, and to protect the individual cane suppliers from exploitation by the large corporate mills. This was the first step in taking away control from the *usineiro*, not only as he had

extended it to the larger society but also in the very seat of his authority — his plantation. He was no longer a free agent in determining how much cane he would plant, nor in setting the price he would receive for the crystalized sugar. Furthermore, no new mills could be built without permission from the federal Institute.

There followed a series of other government controls, all of which diminished the possibilities of the *usineiro* — the modern sugar cane planter — to achieve any kind of orientation of the larger society. Higher education was federalized. Labor became organized. Labor laws were enacted. Minimum wage laws were instituted. All-embracing price control boards were set up. And finally the authority and scope of the Institute of Sugar and Alcohol was increasingly widened to control all aspects of the sugar industry.

The new-type plantation today consists of a constellation of productive units — the *usina* and the *fornecedor* — or the mill lands and the individual supplier. The major element in most cases is the *usina* whose population is the largest and whose lands consist of several *engenho*-sized plantations, usually administered as separate units, obeying only the general overall policy of the corporation. On the other hand the suppliers may be plantations, such as former *engenhos*, or else small farmers who are frequently known as *sitiantes*. The mills are obliged by law to mill the cane of the suppliers, each of which is assigned a quota in one or more specific mills.

The principal characteristics of the *usina* are the following:

1. *it is a corporate body*
 - a. but so often in Brazil, and especially in agricultural production, the corporation is a family. In this case the male members are the owners and directors — they are the planters.
 - b. the corporation is also apt to have other interests: in coffee, in in cacao, in commerce, to mention three separate examples.
 - c. the corporation is apt to have more than one plantation or *usina*.
2. *the Usina plantation is large in size*
 - a. has 15,000, 20,000 or more acres.
 - b. has four to six thousand paid employees living within its borders.
 - c. represents an investment running into millions of dollars.

3. *the usina plantation is complex and tends to be self-sufficient*
 - a. total property divided into 8, 10 or 12 *engenho*-size plantations, each plantation with its nucleus of 100 or more families, while the factory site represents a small city.
 - b. one of the plantations may be designated solely for the production of firewood, while another may be solely for large-scale production of cereals and other foodstuffs for internal consumption. The others are intensively planted in the cash crop.
 - c. the plantation supplies most of what is needed for the care and amusement of its population: schools, hospitals, churches, clubs, movies, newspapers, magazines, and so on.
 - d. it has its own transportation system, internal and external, its own energy producing system, communications system, workshops, foundries and so on.
4. *the usina plantation tends toward science and efficiency*
 - a. the employment of agronomists.
 - b. experiments in soil preparation, seed selection, planting, cultivating, harvesting, transportation techniques.
 - c. it is mechanized and "chemicalized"; uses herbicides, fungicides, etc.
 - d. experiments on sub-products of sugar cane, sugar, bagasse — and in some instances is already manufacturing paper and cellulose on a scale which will dwarf sugar production.
 - e. uses aerial photography for rationalization of agriculture, and *organogramas* for rationalization of all services.
5. *the role of the usineiro or planter:*
 - a. he is a combination of aggressive businessman and administrator.
 - b. he resides in the state capital and at the mill, alternating his financial and administrative duties.
 - c. he employs technical aid, engineers, agronomists, and so on but also himself tries to keep abreast, if not ahead, of technological developments, as well as of administrative techniques.
 - d. he stimulates research, to be more productive, to find new uses of the raw material at hand.
 - e. he is "paternalistic" — uses the "open door" policy, and in

spite of the size and complexity of the enterprise, usually succeeds in his personal relations with the members of his organization.

- f. he tries to be part of the community to some extent — both the local municipal and the state communities:
 - i. belongs to and is active in Rotary, Lions, etc.
 - ii. contributes to philanthropic movements, organizations, etc.
 - iii. seemingly avoids politics, but is active “behind the scenes”
- g. he forms protective associations — lobbies, associations of *usineiros*, cooperatives of *usineiros*, and so on.

However, the modern planter suffers severe restrictions which his classic counterpart of the *engenho* never knew:

- a. Institute of Sugar and Alcohol determines his production.
Institute of Sugar and Alcohol determines his relations with *fornecedores*.
Institute of Sugar and Alcohol determines his marketing techniques and prices.
Institute of Sugar and Alcohol determines even his bookkeeping system.
- b. labor laws: he can no longer hire or fire at will
he must give paid vacations
he pays for seven days' work and receives six days
he must give social assistance (but usually gives more than legally required in order to anticipate difficulties)
and so on — the list is interminable.
- c. labor unions also limit his freedom.
- d. minimum wage laws also act to control him.

The plantation, in any one of its forms, has been a significant part of the Brazilian scene since 1549. During the past four hundred years it has fulfilled several roles in the overall development of Brazil. At first a settlement and colonizing mechanism, it became for a long period the institution which provided the nation with its foreign exchange, enabling it to import the goods, techniques and ideas necessary for its further development. Even today, through the sale of the principal export crop, coffee, plus cacao, sugar and other crops most of which are grown under the plantation system, funds become available for the growing industrialization of Brazil. Furthermore, the plantation is again today an instrument of the frontier, opening up the western

and southwestern portions of Brazil, although sharing this role with family-type farms also.

The plantation social system which has accompanied the development of Brazil has also undergone considerable change. Formerly, the most important segment of the society, indeed the segment which gave the total Brazilian society its distinctive imprint, plantation society has become only one segment among a number of vigorous peers. In spite of the continued economic importance of the plantation crops, Brazil is no longer characterized by any one component in its makeup, but rather is a modern nation composed of diversified groups in industry, the service occupations, commerce, the professions and bureaucracy, with a sense of its own destiny and a growing maturity which will allow it to fulfill that destiny.

FAMILIA, CASAMENTO E DIVORCIO NO BRASIL*

Thales de Azevedo

O papel da família extensa patriarcal é largamente conhecido através os estudos históricos e sociológicos da civilização brasileira anterior à presente fase de intensa urbanização e desenvolvimento econômico. Os cronistas, historiadores, demógrafos, os cientistas naturais ou simples viajantes que visitaram o país desde o período colonial deixaram-nos informes e observações sobre aquele tipo de família. Foi, porém, Gilberto Freyre quem dedicou uma atenção especial à instituição, analisando-a desde os seus primórdios até os mais avançados estágios da sua decadência na obra cíclica que à mesma consagrou e que se representa de modo específico nas monografias *Casa Grande e Senzala*, referente ao período da completa predominância da *plantation* açucareira e do apogeu do patriarcalismo rural, *Sobrados e Mocambos*, relativa à época da diversificação da sociedade colonial com o crescimento e ascensão política e social das populações urbanas, e, por último, *Ordem e Progresso*, a análise das mudanças ligadas à desintegração do sistema escravagista desde a Lei do Ventre Livre aos primórdios da República de 1889. Freyre e outros chamaram atenção para a influência desse padrão fundamental sobre outros tipos de família ainda existentes na sociedade brasileira.

Mas pouca atenção se tem dado ao fato de que muitos, sinão a maioria dos oclonos portugueses durante as primeiras décadas após a Descoberta do Brasil e ainda por muitos anos eram solteiros ou casados que migravam sem as suas famílias e que frequentemente as esqueciam ou não podiam voltar a juntar-se às mesmas na Metrópole ou na colônia. Aqueles aos quais Freyre chama de fundadores e colonizadores verticais do novo país, os altos burocratas, os governadores gerais e vice-reis, os brigadeiros e capitães mores, os senhores de engenho, particularmente, traziam consigo suas famílias de Portugal para seus novos lares nas grandes fazendas, nas fortalezas, nos palácios e mansões das cidades da costa. Mas nem todos assim procediam. O primeiro Governador Geral, enviado em 1549 para unificar politicamente a colônia ante o esfacelo

* From a paper presented to the Graduate Seminar on Social Change in Brazil, University of Wisconsin, Madison, 1960.

do régimen de capitanias hereditárias, quatro anos após a sua chegada à Bahia implorava ao Rei de Portugal que lhe permitisse regressar ao Reino pois, além de sentir-se cansado e doente, tinha em Lisboa "uma mulher velha" e duas filhas cuja separação não suportava mais. Também os donatários das capitanias estabelecidas em 1534 em geral não se fizeram acompanhar por suas esposas e filhos nas terras que a Corôa lhes concedia para povoar e plantar. Uma das explicações para o fracasso do sistema de capitanias está em que os seus donatários não se quiseram fixar com os seus nas terras que lhes foram concedidas. Ou foram sós para o Brasil, ou incumbiram a outros de administrarem os seus lotes. Por outro lado os povoadores horizontais, os pioneiros e aventureiros, os jovens, os sem raízes que foram descobrir a terra, devassar as matas, subir os rios, prear índios, procurar esmeraldas, diamantes e ouro, abrir currais, eram quase sem exceção solteiros dispostos a todas as aventuras, ou daqueles casados que, ou nunca puderam, ou jamais quiseram mandar vir suas esposas e seus filhos. Enquanto os inquietos e andejos povoadores horizontais, como todos os pioneiros decididos, gozavam nas terras selvagens da colônia de uma liberdade que incluía a liberdade nada cristã de terem muitas mulheres da terra, os senhores da grande agricultura não desfrutavam de menores privilégios, porque, sem deixarem suas terras, podiam ter quantas mulheres quizessem além da legítima esposa trazida de Portugal ou tomada no Brasil.¹

Os documentos contemporâneos dão testemunho de que poucos eram os portugueses que, atraídos aos milhares pela fama das minas de ouro nos fins do século XVII, passavam ao Brasil com suas esposas e famílias. Ainda uns cem anos após escrevia Luis de Vilhena que as criadas brancas que vinham de Portugal para servir as famílias ricas de Cidade do Salvador, eram disputadas, para esposas, pelos colonos que não queriam entregar-se ao generalizado costume da mancebida com as "negras" do país ou de África. Mas não vinham solteiros apenas os aventureiros. Como indiquei em outro trabalho, também juizes, advogados, procuradores de Corôa, funcionários públicos não levavam esposas para a América Portuguesa, nem podiam ali casar sem licença da Metrópole, licença que ou demorava anos a ser concedida, ou nunca lhes era dada. Não poucos desses letrados bacharéis envolveram-se em casos de sedução e de rapto por causa das dificuldades que encontravam para o casamento. E a crer em certos cronistas estrangeiros um dos resultados dessa situação e da vida sibarita dos mais abastados eram os casos de adultério, envolvendo mulheres da classe alta. Acresce que os páis ricos, "com o pretexto de

¹ Gilberto Freyre, *New World in the Tropics: The Culture of Modern Brazil*, New York, 1959, p. 69.

falta de casas de educação, mas com o fim delas não casarem os oficiais da guarnição” metiam as filhas em tenra idade nos conventos, ou as mandavam professor em Portugal.²

A única alternativa que restava a tantos solteiros era a mancebia com as índias, as mulatas, até com as pretas. E’ o que realmente faziam com horror dos Jesuitas e de alguns administradores leigos. Numa carta famosa ao Rei, o primeiro superior dos Jesuitas, Manoel da Nóbrega, sugeria que o remédio para tão grave situação seria mandar de Portugal “mulheres erradas” que não houvessem de todo perdido a vergonha e aquiescessem em se casarem com os colonos que as aceitassem, colonos que, segundo um cronista da época, se contentavam “em comer do mantimento da terra e ter quatro mulheres”. De fato as mulheres erradas nunca foram enviadas ao Brasil, como fizeram os ingleses para povoarem a Austrália, mas a rainha de Portugal escolheu algumas orfãs, das que criava em um asilo que mantinha em Lisboa, para serem as primeiras esposas legítimas dos colonos.

Uma das explicações para a tolerância brasileira para com os nascimentos ilegítimos é, possivelmente, a atitude da Igreja, desde o período colonial legitimando em casamentos sacramentais antigas daquelas uniões concubinárias, antes mesmo que o Governo luso se decidisse a liberalizar, somente no meiado do século XVIII, a legislação que proibia o casamento de brancos com negros e mesmo com índios. Na verdade, os filhos ilegítimos e mesmo os sacrílegos, como as uniões de que os mesmos derivam, nunca foram olhados no Brasil com o horror que seria de esperar de um povo cristão.

O duplo padrão de moralidade, que tradicionalmente governa as relações dos sexos e o comportamento dos mesmos, permitindo uma ampla liberdade aos homens e vigiando rigorosamente a virgindade e a pureza da mulher, originou-se no Brasil de sistemas de valores desenvolvidos na Península ibérica ao contato dos mouros, das condições morais de um país empobrecido e despovoado como o Portugal da época das Descobertas,³ dos males morais da escravidão e das condições demográficas e econômicas que caracterizaram a colônia portuguesa.

A estrutura geral da sociedade colonial e mesmo da independente durante certo tempo, a disposição dos grupos raciais no sistema de estratos sociais, a composição e mútua relação dos elementos da produção econômica, a fórmula demográfica com preponderância de pessoas do

² Thales de Azevedo, *Povoamento da Cidade do Salvador*, São Paulo, 2a. edição, 1955, pp. 160, 221.

³ *Ibid.*, p. 25.

sexo masculino em idade reprodutiva, entre brancos como entre indígenas escravizados e negros importados da África, a debilidade dos meios de controle do comportamento individual, a frouxidão moral e religiosa são a explicação para a tolerância com costumes de que ainda derivam a larga difusão das uniões livres entre o "povo", isto é classes baixas da população, e, possivelmente, tipos similares de "casamento" surgidos nas classes superiores hodiernas.

A família foi, indubitavelmente, a matriz da sociedade brasileira, formando as nossas instituições jurídicas, o nosso paternalismo patriarcal, o nosso realismo ético, o nosso particularismo doméstico em religião, em política, em negócios, muito da nossa arte, dos nossos gostos, da nossa psicologia.⁴ E' desse familismo fundamental que se originou e se mantém ainda hoje o tipo peculiar de "individualismo" — melhor se diria, privatismo ou particularismo — que nos é característico como algo distinto, em sua natureza, em sua procedência e em sua ação, do individualismo racionalista e político moderno. O nosso privatismo, acredito, parece-se mais ao personalismo anglo-saxão, mais ético e religioso, menos divisivo e explosivo. Será, por certo, mais afetivo e sentimental, exatamente por causa da sua origem e da instituição, a família extensa e coesa, de que se origina.

Todavia, merece atenção, talvez maior atenção do que a que aqui mesmo se lhe dedica, o papel das circunstâncias, ou dos fatores estruturais e situacionais, que desde o período da Descoberta vêm favorecendo a existência e a multiplicação de instituições, como certas modalidades de vínculos, que se desviam daquele arquetipo constituído pela família patriarcal e tradicional. Em notas esquemáticas, como estas, apenas é possível sugerir tais problemas, esperando que de tais sugestões se possam aproveitar, agora ou no futuro.

Indispensável à compreensão dos temas aqui delineados é o conhecimento, ainda que sumário, do esquema de estratificação social no Brasil.

País, cuja economia se baseou durante pelo menos três séculos e meio, na monocultura extensiva e escravocrata, com uma classe superior de proprietários brancos e a grande massa dos escravos indígenas e africanos, o nosso País veio a ter a sua sociedade estruturada em dois estratos sociais em que o *status* era atribuído em virtude da natureza das ocupações, nobres e servis, e do tipo físico, branco e de côr. Esse era o esquema vigente nas *plantations* açucareiras, nas regiões de mineração de ouro, nas fazendas de café. Com a formação dos núcleos urbanos e a

⁴ Fernando de Azevedo, *Brazilian Culture: An Introduction to the Study of Culture in Brazil*, New York, 1950, p. 129, e Freyre, *op. cit.*, p. 254.

miscegenação intensiva começou a formação de um grupo intermédio, que não tinha lugar no esquema tradicional, o grupos dos artesãos, dos operários livres, dos pequenos funcionários e dos comerciantes. Em tal sistema não havia real mobilidade vertical e a população dividia-se *grosso modo* em dois grupos, o superior — constituído dos “brancos ricos” e o inferior — consistindo nos “pretos pobres”. Os mestiços, conforme seus tipos físicos e suas profissões, distribuíam-se por essas duas camadas. O século XIX assistiu, com a decadência do patriarcado rural, ao movimento de ascensão social do mestiço e ao esboçar das classes sociais.

Presentemente pode-se afirmar que o padrão básico, não mais vigente mas ainda influente nas áreas industrializadas e predominante em vastas regiões tradicionais do País, é o de dois estratos hierarquicamente superpostos, quase se poderia ainda falar de dois “estados” em que os indivíduos classificam-se em função da família de origem, do prestígio de suas ocupações, do nível de propriedade e de renda, da educação e do tipo físico. Esse esquema marcha para a transformação em um régimen de classes sociais com *status* adquirido por meio de realizações individuais de ordem econômica e educacional, com mobilidade vertical e um mínimo de determinação por fatores congênitos.

Presentemente os grupos socio-econômicos fundamentais são três: uma classe alta, ou *élite*, uma classe média e uma classe pobre, ou classe baixa. A *élite* corresponde quase inteiramente ao antigo “estado” dos “brancos-ricos”: compreende a imensa maioria dos fisicamente europeoides e dos socialmente “brancos” das “famílias tradicionais”, descendentes da antiga aristocracia rural, os grandes comerciantes, banqueiros, industriais, profissionais, funcionários públicos. A classe média, que alguma ainda preferem denominar simplesmente de “setores médios”, engloba “brancos” em geral e mestiços de ocupações não manuais e renda média. O último estrato identifica-se com os valores, ambições e padrões de comportamento da *élite*. Assim assimilados, esses dois estratos constituem o grupo “superior” da população, dentro do qual verifica-se o máximo de mobilidade social e de inter-casamento. O grupo “inferior” coincide com a classe baixa — dos pretos e mestiços escuros com ocupações manuais e braçais e níveis econômicos inferiores.

Os tipos de família, as relações de parentesco e as regras de casamento relacionam-se muito estreitamente com o esquemas de estratificação, como passaremos a ver.

Atualmente quatro distintos tipos de família podem encontrar-se no Brasil: a família “patriarcal remanescente”, a família nuclear, conjugal, os amasiados e a “família parcial.”

Persiste o primeiro tipo naqueles setores da alta classe que ainda derivam seu *status* e prestígio da aristocracia rural do passado escravocrata, os descendentes dos senhores de engenho de Pernambuco e faixas vizinhas do nordeste húmido, do Recôncavo baiano, do Estado do Rio açucareiro e cafeeiro, e os paulistas "de quatrocentos anos". Foi entre essas famílias, ainda extensas e muito endógamas, que Carmelita Hutchinson⁵ verificou recentemente como são ainda poderosos os laços de solidariedade, as expectativas de apoio recíproco, os sistemas de obrigações e lealdade que ligam em grandes blocos os descendentes de um tronco tradicional. Essas largas rêdes de parentela mantêm-se em constante contato pelo telefone, pelas visitas, pelas "reuniões de família", pela correspondência, distinguindo nitidamente os "extranhos" dos parentes para muitos efeitos. Um membro de uma dessas famílias é capaz de identificar de memória 200, às vezes mesmo 500 parentes próximos e distantes, recordando os seus nomes e as suas histórias.⁶ A esse numeroso grupo de inter-ação primária e de socialização adere um número considerável de afilhados e compadres; se é verdade que, em tais famílias, o compadresco tem a função de reforçar os laços consanguíneos, também é certo que amplia a grande unidade de parentesco com os muitos afilhados e compadres, especialmente com afilhados e compadres que são agregados, rendeiros, empregados, vizinhos das fazendas que em geral os daquelas famílias possuem e exploram, como bens herdados dos antepassados. Numa daquelas "reuniões de família" podem juntar-se, para um casamento, um batisado, uma formatura setenta, oitenta ou cem parentes, contra-parentes, aparentados e uma reduzida proporção de "extranhos", amigos mas não ligados por parentesco.

Essa não é mais uma unidade de residência mas as famílias conjugais que a constituem não raro vivem num mesmo prédio de apartamento de propriedade das mesmas, arranjo que nas cidades grandes permite manter a coesão do grupo e facilita os seus contatos internos. A solidariedade e o regímen de poder se estruturam em torno de um membro mais velho e respeitável do antigo tronco, a quem se presta deferência e se consulta em certas circunstâncias e em quem está simbolizada a unidade do todo. Mas há muito deixou de existir a severa autoridade do patriarca e a submissão incondicional da esposa e dos filhos em geral. A dependência dos novos casais é apenas afetiva. A endogamia não é mais uma regra, embora ainda seja uma tendência.

⁵ Carmelita Junqueira Ayres Hutchinson, "Notas preliminares ao estudo da família no Brasil," *Anais da II Reunião Brasileira de Antropologia*, Bahia, 1957, *passim*.

⁶ Charles Wagley, "Formas de parentesco Luso-Brasileiro", comunicação ao IV Colóquio Internacional de Estudos Luso-Brasileiros, Bahia, 1959, (inédito), *passim*.

O tipo predominante de família em todos os níveis do sistema de estratificação social é a família nuclear, conjugal, biológica. Se isto é verdadeiro nas novas áreas de industrialização, urbanismo e intensa imigração estrangeira, nas áreas mais antigas e menos modificadas pelas tendências atuais de desenvolvimento, aquela é mais a unidade de residência do que propriamente a estrutura da família como grupo de solidariedade e instituição socializadora. Todavia na nova classe média urbana de todo o país a predominância de uma nova unidade conjugal não resulta somente da desintegração da antiga família extensa patriarcal mas das condições originadas pelo crescimento das cidades, pelas novas divisões do trabalho, por uma diferente concepção da liberdade individual e dos fins da existência. O custo mais elevado da manutenção pessoal, a comercialização da diversão, as crescentes exigências de consumo de ostentação (*conspicuous consumption* de Veblen) a preocupação com uma educação de alto nível e com uma segura perspectiva de vida para os filhos fazem com que os novos casais nem só fechem em torno deles mesmos e dos filhos menores as parêdes de sua residência, não admitindo outros parentes como no passado, como procurem limitar a procriação. Para isto contribuem ainda o tamanho reduzido das residências, pequenas casas ou apartamentos, e a escassez e crescente custo das empregadas domésticas. Em casais nos quais a esposa tem um emprego a gravidez é incômoda e nas repartições públicas, nos escritórios comerciais, nas escolas pode ser ridicularizada.

Nessa família conjugal marido e mulher participam de responsabilidades aproximadamente iguais, a não ser em matéria financeira quando a esposa, como acontece com um número considerável, não exerce trabalho remunerado. As esposas eram tradicionalmente propriedade dos seus maridos, significando que aqueles protegiam-nas e zelavam pela fidelidade das mesmas por um modo que consistia em escolher os seus divertimentos, em não expô-las sinão raramente a olhares estranhos, em selecionar-lhes as amigas, por vezes em ditar-lhes a conduta religiosa. Agora as esposas procuram conciliar as suas preferências com as dos seus maridos, a regra ideal sendo uma crescente independência de ambos dentro de concepção tradicional de fidelidade e dedicação. Assim, um número crescente de mulheres casadas encontra-se nas carreiras profissionais, nos empregos públicos e comerciais, no ensino. Seria injusto negar a desvantajosa situação da mulher em face de Código Civil, particularmente em relação à conceituação de infidelidade conjugal e adultério. Uma mulher pode ser acusada de adultério ou ao menos de quebra da fidelidade conjugal quando é suspeitada ou provavelmente acusada de intimidade ou dependência afetiva e pecuniária para com um homem

que não é seu esposo, ainda que isto se verifique esporadicamente; mas um marido só é adúltero, por tradição, quanto tem e mantém em caráter durável, sobretudo se permanente, uma amante.

A liberdade legal de dispôr dos seus próprios bens é ainda limitada para a mulher casada. Por isto, verificou-se recentemente um breve movimento de reivindicação dos direitos femininos, de que não se ouvia falar há mais de vinte anos quando grupos de feministas constituídos de intelectuais, profissionais e educadoras promoveram o reconhecimento dos direitos políticos da mulher. Desde que o direito de voto foi concedido à mulher, após a Revolução de 1930, o movimento perdeu a sua expressão e vigor. Hoje muito poucas mulheres se interessam pelos postos políticos, porém bastantes têm sido eleitas Deputados, Prefeitos, Conselheiros Municipais ou Vereadores, outras tem sido nomeadas Juizes ou advogam nos tribunais, ou exercem cargos de responsabilidade no serviço público, no ensino superior, na diplomacia.

A autoridade, o poder disciplinador e os encargos econômicos distribuem-se entre os esposos de modo mais ou menos paritário, persistindo, todavia, certa precedência masculina. Muitos jovens conservam o velho ideal de que a esposa não deve trabalhar por objetivo econômico; faz parte do *status* de esposa, talvez como símbolo do regímen de "estados" e de classes, o direito a um certo ocio. Isto dá lugar a que não poucos protelem os seus casamentos por anos até terem condições para permitirem à sua esposa esse privilégio de não tomarem um emprego fora do lar. Filhos e filhas em torno dos vinte anos ou logo que têm preparação suficiente, espera-se que procurem uma ocupação, sem prejuizo dos estudos, que lhes permitam custear suas despesas pessoais de recreação, transporte, objetos de uso; à medida que sua renda aumenta e que vão passando a adultos mais obrigatória se torna a sua contribuição para o orçamento comum da família, de modo a "aliviar os pais." Os filhos ordinariamente não deixam o lar sinão quando se casam, a menos que necessitem mudar-se para uma cidade diferente. Mas a sua dependência para com os pais diminui. Moças e rapazes são encorajados a decidirem por si mesmos a carreira que seguirão, a escolherem os seus amigos e a frequentá-los, a selecionarem os seus divertimentos e as horas em que saem e entram em casa, dentro de limites, é certo, que se poderiam dizer conservadores; essas liberdades não são inteiramente irrestritas, pois os pais conservam seus antigos papéis de orientadores, conselheiros e, por vezes, disciplinadores, especialmente das filhas. Aos filhos se permitem, desde meninos, mais liberdade de ação e de decisão. Em várias circunstâncias as moças são ainda acompanhadas aos bailes, aos passeios, às viagens por uma pessoa da família, não raro por um irmão menor.

Uma das mudanças mais sensíveis no funcionamento da família é a que se verifica na escolha de conjuges. No passado a primeira fase desse processo, o namôro, era secreta mas desenrolava-se de algum modo no lar: a moça conversava discretamente com seu namorado, sem sair de casa, da janela, ou o encontrava na porta, no portão do jardim. Esses encontros, que duravam meses e podiam estender-se por anos, até que o candidato tivesse condições econômicas para pedir a mão da sua escolhida, realizavam-se às escondidas da família, particularmente do pái e dos irmãos mais velhos, com a cumplicidade de empregadas domésticas, de uma parenta, a certa altura com a convivência materna. O pái não devia saber, nem mostrava sabê-lo quando descobria um caso; a esta altura podia fazer valer a sua autoridade, diretamente ou por intermédio da esposa, para forçar o encerramento do namoro se considerava que êste era, por qualquer motivo, inconveniente. Os irmãos rapazes consideravam-se obrigados a defender as irmãs contra namorados mal intencionados ou que assim fossem julgados: podiam e era de esperar que intimidassem ou mesmo que atacassem fisicamente àqueles. Não se falava no namoro e um namorado não era admitido em casa dos páis da moça; ao menos isto não era frequente antes que, pelo menos, houvesse entre os pretendentes sinais de um "compromisso" merecedor de confiança. O namorado que se insinuasse no lar de sua pretendente estaria, *ipso facto*, "comprometendo-se", isto é dando um caráter um tanto formal à ligação, o qual implicava numa como promessa irretratável de casamento. Realmente esse caráter só tinha, via de regra, o noivado formal, resultante do "pedido" e do "sim" por parte do pái. O noivado durava também meses ou anos, e era regulado de maneira muito estricta. Havia dias certos para as visitas do noivo, que era recebido ou no círculo da família, ou pela noiva sob direta ou disfarçada vigilância. E os noivos, depois de haverem tornado "oficial" a sua nova situação, podiam encontrar-se em público, as mais das vezes sob a mesma discreta vigilância. Era no lar, principalmente, que todo esse processo se realizava, de modo a que a família pudesse "conhecer o noivo", apesar de que êste só era aceito depois de certa investigação sobre sua família, suas qualidades, seus antecedentes pessoais. Acreditava-se que casamento é uma questão de sorte, "casamento e mortalha no céu se talha" — dizia o refrão — mas exercia-se o maior cuidado na escolha dos pares, da noiva sobretudo porque a esposa, como os cães, só se escolhem "pela raça". A família de origem era, neste caso, um fator a ser considerado com muita ponderação, acreditando-se que as virtudes e os defeitos conjugais da mulher se transmitem por herança ou se comunicam como que fatalmente por contágio entre parentes.

Nos apartamentos pouco espaçosos, nas novas condições de liberdade de movimento dos jovens e com a dispersão dos membros da família pelas exigências do trabalho, dos contatos fora do círculo familiar e das diversões comerciais, o namoro e o noivado mudaram bastante em sua organização. Ambos decorrem fora do lar e ensejam um contato mais livre e íntimo entre os namorados. O namoro perdeu quase inteiramente o seu caráter secreto, até porque confunde-se muitas vezes com outros tipos de relações, como as de camaradagem entre colegas de estudo, de trabalho, de recreação, de associações profissionais; os noivos são realmente muito mais livres de circular de dia e mesmo de noite, frequentando juntos o cinema, as praias, as excursões. Como noutros países, o automóvel representa um papel relevante nesse processo.

Sem embargo dessas mudanças, a escolha de conjuge ainda está muito sob a autoridade dos pais, que podem mesmo vetar certas decisões e que, pela permanência dos filhos e filhas no lar, podem acompanhar de algum modo os movimentos daqueles. Os laços de afetividade que persistem, o respeito pelos pais e o acatamento das preferências dos últimos, fazem com que na maioria das famílias todas aquelas decisões, ainda quando haja divergências de opinião, se possam tomar sem crises graves nem ruturas.

Como disse acima, a família conjugal nas regiões mais tradicionais está ligada a uma parentela ainda vasta e coesa, que se nutre das frequentes visitas e contatos de outra natureza, facilitados pela limitada mobilidade espacial dos indivíduos e famílias. É assim que a população das cidades brasileiras mais antigas constituiu-se em uma rede de tais grupos de parentesco consanguíneo e afim, com um número proporcionalmente maior de parentes espirituais resultantes de compadresco nas famílias urbanas de classe média.

Nos centros urbanos industriais a família conjugal divide já muitas das suas atribuições, como em todos os agregados da mesma natureza da Europa, da Ásia e do continente Americano, com a escola, o clube recreativo, a associação profissional, o grupo esportivo, a igreja, a sociedade beneficente, a *gang* da rua, o restaurante, o café, a landeria, o hospital, a colônia de férias, a "boite", o cinema, o teatro. A residência em edifícios de apartamentos, como em todo o mundo civilizado, torna as relações de vizinhança muito mais formais, impessoais e distantes. A família é, em consequência, mais isolada e autônoma e as suas funções se reduzem muito em comparação com os padrões tradicionais.

Na classe baixa a família nuclear tem aproximadamente as mesmas características de constituição, composição, estrutura e funcionamento, porém aparentemente é menos instável e o seu círculo externo de pa-

rentesco e de compadrio é muito mais limitado. A deserção, sobretudo masculina, parece aí mais frequente.

Porque nos níveis mais baixos da estrutura social são mais altos os índices de analfabetismo e perduram os efeitos do regime escravo, além de serem muito precárias as condições econômicas, o tabu da virgindade é menos obrigatório e a sanção formal das uniões conjugais é institucionalizada de maneira igualmente menos formal. Isto explica o elevado número de "amasiados", um tipo de união consensual de relativa estabilidade; essas uniões duram de alguns anos a toda a vida das pessoas implicadas, e são ordinariamente aceitas menos como um resultado de imoralidade e desorganização social do que como um produto do costume e da tradição. Efetivamente os "amasiados" estão presos pela expectativa de obrigações recíprocas de lealdade e assistência.⁷ No Brasil, como nas ilhas do Caribe,⁸ esse tipo de união e a família correspondente são comuns às classes pobres e de côr das cidades e zonas rurais, principalmente daquelas em que se concentram descendentes dos antigos escravos. Pode-se fazer uma ideia da frequência de tais casos pelo fato de que mais de 800 mil daquelas uniões livres foram registradas em todo o Brasil por ocasião do censo demográfico de 1940.⁹ A maior parte dos nascimentos ilegítimos resulta de tais conúbios. Além da ilegitimidade, os nascimentos de uma parte considerável dos filhos não são registrados nos cartórios civis, porque isto não é parte da tradição do mencionado grupo. Num município do leste do País em 1950, 705 crianças foram batizadas mas somente 276 pessoas de todas as idades, provavelmente alguns adultos por exigências do seguro social, do alistamento eleitoral e outras causas, tiveram seus nascimentos devidamente registrados.¹⁰

As cifras expostas a seguir ajudam a perceber a correlação entre a predominância das uniões livres e o atraso econômico e educacional. Em 1950, no Estado da Bahia, uma área de concentração de descendentes de escravos e de índices educacionais e econômicos, àquela época, muito baixos, existiam muito mais mães solteiras do que em Minas Gerais, Rio Grande do Sul ou São Paulo, regiões de mais intenso e acelerado desenvolvimento geral. Entre 1,000 mulheres de mais de 15

⁷ René Ribeiro, "The 'Amaziado' Relationship and other Aspects of the Family in Recife (Brazil)", *American Sociological Review*, Vol. X, No. 1, 1945, *passim*.

⁸ Dom Basil Mathews, *Crisis of the West-Indian Family*, University College of the West Indies, 1953, *passim*.

⁹ IBGE, Conselho Nacional de Estatística, *Flagrantes Brasileiros*, No. 15, 1959, p. 33.

¹⁰ Harry W. Hutchinson, *Village and Plantation Life in Northeastern Brazil*, Seattle, 1957, p. 272.

anos de idade, somente 297 eram solteiras em São Paulo, 342 em Minas Gerais e 348 no Rio Grande do Sul, mas na Bahia subiam a 455. Em todos aqueles Estados, entretanto, um considerável número de mulheres não casadas "havia experimentado as dores, sinão as alegrias, da maternidade."¹¹ Na verdade, de cada mil solteiras nada menos de 244 haviam tido filhos vivos ou mortos na Bahia enquanto os algarismos correspondentes eram de 110 para o Rio Grande, de 56 para Minas Gerais e de somente 31 para São Paulo. Por outro lado, de mil mulheres que haviam tido filhos, 191 eram solteiras na Bahia, 63 no Rio Grande do Sul, 32 em Minas Gerais e 15 em São Paulo. "A alta proporção de mulheres solteiras entre as que na Bahia deram à luz filhos, conclui um relatório oficial, confirma a suspeita de que naquele Estado é muito alto o número de uniões livres." Uma maioria dessas uniões envolvem, certamente, pessoas das camadas mais pobres da população, aquelas em que se concentram mais pessoas de cor escura. Efetivamente, as mais altas proporções de solteiras, segundo o tipo físico, encontram-se na Bahia, em Pernambuco, no antigo Distrito Federal, a cidade do Rio de Janeiro, entre as pretas; e é entre estas que, nas mesmas áreas, há menor número de casadas. O inverso ocorre em São Paulo: as solteiras pretas são menos numerosas e as casadas do mesmo grupo muito mais numerosas.¹²

Os "amasiados" constituem famílias de variável estabilidade. A união pode perdurar toda a vida dos cônjuges, mas pode também ser muito breve. Não é raro que a mulher tenha conhecido antes dois ou três homens e que tenha tido filhos de todos aqueles. Os homens ordinariamente concordam em que a "companheira" tenha consigo os filhos de uniões anteriores; no novo lar não se separam nem se recusam aqueles. A única discriminação é que somente a mãe é realmente responsável por estes filhos de outras uniões.

Esses casais quase sempre resistem às tentativas de se deixarem ligar pelos laços legais e sacramentais, alegando muitas razões. Uns dizem que não têm condições para custear as despesas com os papéis, o juiz, o padre; também não poderiam fazer os gastos exigidos para a solenização do ato. Há os que acreditam que as pessoas legitimamente unidas rapidamente esquecem-se de seus deveres de afeição e assistência para com o conjugue respectivo. Muitos, especialmente as mulheres, simplesmente lamentam que não tenham tido sorte: "Deus quiz assim. . ."¹³ Em virtude

¹¹ IBGE, *Estudos demográficos*, No. 158, Índícios da frequência das uniões conjugais livres em alguns Estados do Brasil, mimeogr., s/d.

¹² IBGE, No. 158.

¹³ Thales de Azevedo, *Serviço Social e problemas bahianos*, Bahia, 1944, *passim*.

das exigências dos órgãos de seguro social, do esclarecimento sobre as vantagens legais da união formal, das campanhas de organizações religiosas, há uma tendência para a "legalização" de muitas daquelas uniões nas cidades; nas zonas rurais, um dos objetivos das missões organizadas pelo clero católico são os "casamentos de reparação", isto é a legitimação sacramental e por vezes civil de uniões livres.

Uma variante do tipo acima descrito é a "família parcial", descrita por Carmelita Hutchinson no Estado da Bahia.¹⁴ Consiste em lares presididos por mulheres, muitas vezes uma mulher idosa junto com uma ou duas filhas e os filhos destas mas sem a presença ou a residência permanente de esposos ou "companheiros". Nessa família matripotestal, assim como na similar da Jamaica,¹⁵ todo o poder e responsabilidade pelos filhos recai sobre a mãe; praticamente nenhuma responsabilidade econômica ou moral cabe aos pais. Estes nunca viveram no lar nem têm função no mesmo; são os pais biológicos de alguns dos filhos de certa mulher mas não são os chefes da casa. Incumbe à mulher sustentar os filhos por seu trabalho como empregada doméstica, lavadeira, vendedora no mercado; cumpre-lhe educá-los e encaminhá-los na vida.

Em tal caso a função reprodutora está separada da residência e da função socializadora e não existem autênticas relações conjugais nem relações de patri-filiação que, segundo Fortes, são características da família; essa "família parcial" é, por tais razões, considerada abaixo do nível de organização da família, por Solien.¹⁶

A escassez de estudos de sociografia urbana é uma das razões porque a família tem sido descrita e analisada no Brasil em perspectiva diacrônica, histórica, e em certa medida a partir de dados quantitativos pouco fidedignos, como são os dos censos demográficos, em primeiro lugar por causa da variação de critérios na computação de pessoas em diferentes estados "civis" ou conjugais; em segundo lugar porque só informam sobre o lar ou residência e não sobre a família propriamente dita. Aliás, em tais estudos a distinção entre lar e família e entre os variados tipos de lares, recomendada por Solien apoiada em Linton, Clarke e outros,¹⁷ é fundamental mas não tem sido sempre feita em nosso País. Essa necessidade é reconhecida, aliás, por vários dos autores

¹⁴ Carmelita Hutchinson, *op. cit.*, *passim*.

¹⁵ Yehudi A. Cohen, "Family Organization and Socialization in a Jamaican Community," *American Anthropologist*, Vol. 58, No. 4, 1956, p. 664.

¹⁶ Nancie L. Solien, "Household and Family in the Caribbean: Some Definitions and Concepts," *Social and Economic Research*, Jamaica, W. I., 1960, p. 105.

¹⁷ *Ibid.*, p. 103.

que se têm ocupado das instituições sociais brasileiras nos anos recentes.¹⁸

Os dados sobre a família nas zonas rurais em que se fizeram estudos de comunidades são os únicos resultantes de colheita direta e de análise da instituição em seu funcionamento. A não ser onde predominam ainda as relações econômicas e sociais derivadas do antigo sistema da grande agricultura extensiva, como por exemplo o Recôncavo da Bahia, em geral nas zonas rurais não existe em nossos tempos uma família patriarcal extensa ou mesmo "patriarcal remanescente"; os tipos mais frequentes são o nuclear, o "amasiado" e o matricentral. Poucos casos se registram de famílias extensas, embora seja relativamente frequente a residência de pessoas de 3 gerações num mesmo lar; a presença também de hóspedes e de agregados não é excepcional. Mas, para muitas famílias pobres é sempre considerado desfavorável a manutenção de algum parente de idade; apesar do alto valor dos laços de parentesco, há muitos que não desejam viver junto com parentes. Essa família nuclear rural é patriarcal no sentido de que o maior poder está concentrado em mãos do marido e pái, e a esposa e as filhas são bastante mais submissas e vivem em maior reclusão do que as das cidades grandes. A divisão de trabalho dentro dessa unidade é muito mais discriminatória; segundo os padrões ideais, que na realidade se encontram modificados, são bem distintas as áreas de poder e de ação, bem como os papéis e *status* de marido, pái, chefe de família, esposa, mãe, filhos segundo seus sexos e idades. A família é, igualmente, polifuncional, pouco dependendo de outras instituições para as suas funções.

A sanção que valida os casamentos varia, nas áreas rurais, segundo as classes sociais locais. Dois exemplos, tomados de entre as comunidades estudadas nos últimos anos, dão indicação suficiente. Em Vila Recôncavo, Bahia, todas as famílias das cinco linhagens de alta classe proprietárias das terras, lavouras de cana e usinas de açúcar, são do tipo "patriarcal remanescente" e unidas simultaneamente pelos ritos religioso e civil; em 18 casais da classe média local, constituído de pequenos comerciantes e funcionários públicos, 15 eram unidos por aquele modo e 3 eram amasiados; de 95 casais da classe baixa, de trabalhadores, pescadores, roceiros, 22 uniram-se pelos dois ritos, 8 somente pelo civil, 34 somente pelo religioso, 23 eram amasiados e de 8 não se obteve informação fidedigna. Os amasiados seguiam o padrão que é característico dessa categoria: em cada 3, um era casado legalmente com outra pessoa e havia abandonado esse outro cônjuge. Um dado que confirma a pre-

¹⁸ Emilio Willems, "Brazil", *The Institutions of Advanced Societies*, Arnold M. Rose, editor, Minneapolis, 1958, p. 527; Wagley, *op. cit.*, p. 4; e T. Lynn Smith, *Brazil: People and Institutions*, Baton Rouge, 1954, p. 536.

ponderância do vínculo religioso é que em 1950, realizaram-se na comunidade 19 casamentos civis e 50 religiosos. Na classe mais pobre, contaram-se 90 famílias "parciais", presididas por mulheres, num total de 290 lares.¹⁹ Na comunidade de Itá, na Amazônia, de 15 casais "de primeira", 9 eram vinculados pelo civil e pelo religioso, 3 unicamente pelo civil e 3 somente pelo religioso; dos 91 casais "de segunda", 22 casaram pelo religioso e civil, 8 pelo civil, 38 pelo religioso e 23 eram amasiados. Uma observação de Wagley nessa comunidade pode ser estendida ou generalizada às famílias da classe baixa de outras regiões; vários dos casamentos religiosos e civis são feitos depois de alguns anos de união livre; alguns casamentos civis também foram celebrados anos depois do religioso. Essa validação das uniões parece obedecer ao desejo de emprestar maior respeitabilidade às pessoas envolvidas. Uma das explicações dos habitantes de Itá, que também se pode generalizar, é a que concerne a muitas uniões livres: os homens recusam-se a casar formalmente, pelo civil ou pelo religioso, quando sabem ou suspeitam que a sua companheira não era virgem ao tempo da união. Também é importante assinalar que o casamento é de tal maneira significativo e funcional naquela sociedade que poucas pessoas de mais de 20 anos de idade não participam de alguma modalidade de aliança marital.²⁰ Várias das observações acima coincidem com as de Pierson em Cruz das Almas, São Paulo.²¹

Da análise de sete estudos de comunidades de São Paulo, Bahia, Minas Gerais, Alagoas e Pará, concluiu Wagley que o círculo de parentesco é bastante extenso mesmo nas famílias rurais, embora varie a importância da "parentela" de um para outro estrato social. "Naquelas (comunidades) a que aqui nos referimos, três camadas sociais parecem caracterizar-se por extensas redes de parentesco — os descendentes da aristocracia rural (Vila Recôncavo), a elite local (Minas Velhas, Cerrado e Retiro; Passagem Grande e Cunha); e os estáveis lavradores de culturas de subsistência (Itá e Cruz das Almas). São os trabalhadores rurais das fazendas, os meeiros, seringueiros e outros de condição econômica instável e precária que parecem caracteristicamente possuir menos parentes. Porém, mesmo esses grupos da classe mais baixa, muitas vezes são relacionados com parentelas importantes nas comunidades em que vivem". Ajunta, ainda, que nas mencionadas comunidades "os laços de parentesco conservam muitas de suas principais funções de antanho."

¹⁹ Harry W. Hutchinson, *op. cit.*, p. 127.

²⁰ Wagley, *Amazon Town*, New York, 1953, p. 148.

²¹ Donald Pierson, *Cruz das Almas: A Brazilian Village*, Washington, D.C., 1951, p. 127.

"A importância persistente do parentesco na sociedade brasileira não deve ser encarada como atraso social ou cultural e sim como continuação de um valor cultural fundamental. São cada vez maiores as provas de que, apesar da tendência universal para a industrialização e a urbanização, as relações e o sentimento de parentesco não precisam forçosamente desaparecer, principalmente em culturas como as do Brasil, Portugal e Canadá francês e outras dotadas de profunda tradição de 'familismo'." ²² Fernando de Azevedo, Gilberto Freyre, Emilio Willems, insistem em que a família é, sem dúvida, a instituição central da sociedade brasileira por sua solidez, coesão, multiplicidade de funções e dinamismo creador. ²³

A tendências da família parece ser no Brasil, como tem ocorrido nas hodiernas sociedades competitivas e individualistas, a da restrição do seu tamanho, das suas funções antigas e da sua dependência recíproca. Mesmo que conserve, como até agora sucede, a sua posição central entre as instituições socializadoras e os núcleos de solidariedade, a família torna-se cada vez mais especializada, menos polifuncional e mais independente das outras famílias de um mesmo núcleo de parentesco consanguíneo. Os laços que ligam os seus membros são ainda muito fortes, a autoridade e o papel orientador dos pais persistem embora atenuados, a casa paterna é a residência obrigatória dos filhos até o casamento não havendo o costume generalizado de viverem fora do lar sinão por motivo excepcionalmente grave; resta ainda muito da interdependência econômica dos componentes do lar; a família nuclear continua como o único ou, pelo menos, como o principal grupo de relações primárias para a maioria dos brasileiros, aquele por cuja sobrevivência, fama, estabilidade mais se sentem responsáveis. Muitos fatores conspiram, entretanto, contra o familismo tradicional.

No Brasil hodierno o modo como a união conjugal é sancionada varia segundo as classes sociais, as zonas rurais e urbanas, as áreas de desigual desenvolvimento. Aqui apontar-se-ão apenas certas dessas variações.

Durante o regímen monárquico, de união entre o Estado e a Igreja e de religião oficial, o casamento religioso era o único reconhecido juridicamente. O regímen republicano introduziu, com a Constituição de 24 de fevereiro de 1891, o casamento civil obrigatório. Desde então esse é o laço legal considerado pelo Estado para todos os efeitos jurídicos. Os nascimentos legítimos, por exemplo, são os resultantes dos casamentos civis. Nos termos do Código Civil o casamento civil consiste numa união monogâmica e indissolúvel; a Constituição Federal estabelece que a

²² Wagley, "Formas de parentesco Luso-Brasileiro," p. 16.

²³ Azevedo, *op. cit.*, p. 129; Freyre, *op. cit.*, p. 254; e Willems, "The Structure of the Brazilian Family," *Social Forces*, Vol. 31, 1953, p. 343.

família tem a proteção do Estado. Mas ao lado desse instituto, persistiu o casamento religioso, sacramental, da Igreja católica, não reconhecido pelo Estado.

Do jogo da abrigação legal, da tradição, do sentimento religioso e das conveniências privadas resultou, desde 1891, que o casamento formal é sancionado, nuns casos pelos laços civil e religioso simultaneamente, ou somente por um dos dois; do reconhecimento legal e canônico dos dois diferentes tipos de laços derivaram outras combinações e padrões, que se complicam com laços informais a que já aludimos ao tratar brevemente dos "amasiados" e das "famílias parciais". Outros exemplos semelhantes aos últimos serão adiante indicados.

A união concorrente pelos laços civil e religioso, com a celebração solene e pública das duas cerimônias, a estatal quase sempre precedendo a eclesiástica por força de costume derivado de antiga prescrição da lei civil, foi adotada universalmente pelo chamado grupo superior da população brasileira, isto é pelas classes sociais média e superior das cidades e do campo. Ninguém conceberia como legítima uma família constituída de outra maneira, até muito pouco tempo. Pouquíssimas exceções apenas confirmariam a regra. Os casos de união somente civil, por causa das sanções sociais por meio de ostracismo e discriminação no convívio interfamiliar e ainda por motivo das penalidades canônicas, foram durante os dois a três primeiros decênios da República muito pouco numerosos. Mas a união apenas perante a Igreja persistiu como a forma preferida pelas populações rurais, mais especificamente pelos membros da camada inferior da classe média, de pequenos fazendeiros e moradores das vilas e cidades das zonas rurais, e pela classe baixa de pequenos agricultores e empregados. O mesmo padrão estendeu-se a uma parte dos grupos equivalente das maiores cidades.

Para a aceitação do casamento religioso, mesmo pelos descrentes e indiferentes, tem contribuído a atitude tolerante da Igreja, a qual exerce um rigor moderado nas exigências para a celebração do sacramento. Um número considerável de nubentes ou são dispensados, por exemplo, da confissão para habilitação ao matrimônio, ou accedem em confessar-se somente para preencher uma formalidade, sem se obrigarem a persistir na prática sacramental. E' muito frequente encontrar pessoas que na velhice declaram que se confessaram e comungaram pela última vez quando se casaram na quadra dos anos vinte. Em vista da tradição, segundo a qual os maridos irreligiosos e indiferentes não interferem na vida religiosa das suas esposas nem se opõem, na maior parte das vezes, à educação religiosa dos filhos, naquele processo de habilitação dá-se como certo um compromisso tácito de agir de acordo com aquela

tradição. Assim, praticamente todos os das mencionadas classes sociais, que não sejam acatólicos ou não tenham um impedimento irremovível, ordinariamente reconhecem a necessidade social de se casarem perante a Igreja, mesmo, como se disse, os irreligiosos não filiados a uma diferente igreja.

A união exclusivamente sacramental caracteriza os grupos menos instruídos e conservadores, particularmente das zonas rurais, para os quais o casamento civil não tem sentido porque não é um casamento "verdadeiro". Esses grupos, ademais de não reconhecerem a obrigatoriedade e a conveniência da sanção estatal, são em parte motivados por não terem interesses, dada a sua pobreza, que precisem da proteção civil (reconhecimento da personalidade civil dos filhos para votar, ocupar cargos públicos, fazer o serviço militar; partilhas, heranças, outorga de bens imóveis etc.).

Pelo menos 25 por-cento dos casados são ligados exclusivamente pelo vínculo religioso; essa taxa foi verificada no censo de 1940 e praticamente mantém-se a mesma, pois em 1950 subia a 25.5 e os que se têm ocupado do assunto chamam atenção para a dificuldade em interpretar tais dados em vista da diferente interpretação das perguntas dos censos. As taxas médias de casamentos exclusivamente religiosos variam, porém, de uma para outra região, sendo muito mais altas nas áreas mais pobres e atrasadas como o Nordeste, onde atingiu a 51.8 por-cento em 1950, e mais baixas nos Estados industriais, da região Sul, que apresentou a cifra de apenas 8.2 por-cento. Os demais 75 por-cento de casamentos resultam do vínculo civil, mas os dados conhecidos não indicam qual a proporção dos matrimônios simultaneamente civis e religiosos; essa simultaneidade deve ser também muito elevada, embora, por vários motivos, esteja em crescimento aparente o número de uniões somente perante o Estado.²⁴

Outra consequência do padrão alternativo de sanções matrimoniais era a bigamia. Não são raros os casos, especialmente na zona rural envolvendo mulheres ignorantes e homens estranhos às áreas de residência daquelas, em que o noivo convence a sua noiva de que um dos dois tipos de casamentos não é válido, ou perante o poder civil, ou perante a consciência religiosa, e a união dos mesmos vem a fazer-se, em consequência, ou somente pelo vínculo civil ou pelo canônico. Isto permite

²⁴ Ovidio de Andrade, Jr., "Repartition de la population brésilienne selon l'état matrimonial," *Proceedings of the World Population Conference*, United Nations, Vol. IV, 1954, p. 548, e Germano Jardim, "La statistique par état matrimonial dans les recensements brésiliens," *Proceedings of the World Population Conference*, United Nations, Vol. IV, p. 705.

alegar mais tarde exatamente o oposto, isto é que o casamento realizado só tem uma validade relativa e, pois, contrair novo matrimônio segundo o rito alternativo. Na maioria das vezes a mulher casa-se assim ainda solteira com um homem que já foi casado com outra, mas não é também excepcional que a esposa burlada, ao menos nos tempos mais recentes, compense a sua desdita casando-se pelo outro vínculo, por aquele que deixou de adotar, com um outro homem que frequentemente está nas mesmas condições. Ou que se lance à prostituição, é outro efeito conhecido, embora não analisado estatística ou sociologicamente. Esse estado de coisas deriva em da recíproca resistência do Estado e da Igreja em aceitarem a validade, por certo de natureza diferente, dos vínculos que não sejam os seus próprios. Isto é evidente no comportamento dos juizes de casamento, os quais ordinariamente consideram como solteiro o pretendente a matrimônio que já contraiu união apenas religiosa. Também os serviços censitários até 1920 consideraram "casados" somente os ligados civilmente; somente a partir do censo de 1940 os casais constituídos unicamente pelo vínculo religioso começaram a ser computados entre os "casados".²⁵ Nos últimos três decênios a Hierarquia católica tem instruído o clero paroquial, todavia, no duplo sentido de dissuadir da união canônica os já unidos civilmente com pessoas diferentes, e de aconselhar a união civil aos solteiros que procuram o casamento religioso. Em 1937, como resultado de esforços por parte da Igreja e de outros setores da opinião pública e da administração, foi promulgada uma lei federal estabelecendo, sob certas condições, o registro e reconhecimento civil da cerimônia do matrimônio religioso. Mas somente em 1941 entrou em vigor uma regulamentação da lei que a Igreja considerou satisfatória e que fez observar pelo clero e pelos fiéis. Presentemente estão em vigor dois padrões derivados da nova situação e, por certo, do fato de que a cerimônia religiosa se presta mais à expressão social de símbolos de prestígio: o casamento civil é celebrado sem solenidade, com a presença apenas das testemunhas e alguns parentes, na residência dos pais da noiva ou no cartório do juizado de casamentos, seguindo-se no mesmo dia o ato solene e público, em casa ou na igreja, do casamento sacramental; a alternativa é a celebração solene do ato religioso, seguido da leitura pelo sacerdote oficiante e da assinatura pelos nubentes e testemunhas da ata que será registrada no respectivo cartório civil e que inclui a menção dos procedimentos de habilitação igualmente civil, inclusive a autorização do juiz de casamentos. Ambos os padrões são característicos atualmente das classes média e alta das cidades grandes e pequenas.

Em vista do elevado número de casamentos exclusivamente segundo

²⁵ IBCE, *A população do Brasil; Dados censitários 1872-1950*, 1958, p. 7.

a lei canônica e do fato de que até há poucos anos, relativamente falando, essas uniões não eram, porque legalmente não podiam ser, registradas como casamentos legais, é difícil calcular com segurança as taxas de nupcialidade no Brasil. Note-se que ainda hoje a maior parte dos matrimônios contraidos somente na igreja, exatamente por unirem pessoas pouco instruídas e esclarecidas das zonas rurais e das camadas mais pobres das cidades, não são registrados como permite a lei civil. Isto explica em parte porque é baixa a taxa de casamentos. Em 1957 a taxa média era de 7.3 por mil habitantes, variando também segundo as regiões fisiográficas e socio-econômicas. Nas regiões mais pobres e em que predominam os casamentos religiosos, as taxas eram de 1.99 em Porto Velho, Território Federal de Guaporé, até 5.22 em Macapá, Território de Amapá; nessas áreas os casamentos religiosos sobem a cerca de 50 por cento. Nas capitais do Nordeste, são um pouco mais elevadas as taxas: 7.57 para Maceió, 8.86 para Recife, 10.29 para Fortaleza. As áreas de mais intensa nupcialidade são exatamente as industriais e agrícolas do Sul; provavelmente por influência do processo de secularização concomitante do urbanismo e do industrialismo, mas também por causa da intensa imigração feminina, a nossa maior metrópole, o antigo Distrito Federal, registra taxas muito baixas. Em Curitiba, Estado do Paraná, verificou-se a taxa mais elevada, de 12.28 por mil habitantes; em São Paulo era de 9.44 e na cidade do Rio de Janeiro 4.26.²⁶ A diminuta nupcialidade desta cidade, realmente, tem um fator explicativo na grande imigração de mulheres solteiras das cidades e áreas rurais dos Estados vizinhos e de outras regiões do país; essas mulheres migram à procura de empregos na indústria, no serviço doméstico, na burocracia, no comércio. Efetivamente, sobre cerca de 930 mil imigrados para aquela metrópole, verificou-se por ocasião do censo demográfico de 1950 que 437 mil eram do sexo masculino e 493 mil do sexo feminino; mesmo levando-se em conta a maior mortalidades entre os homens, é evidente a preponderância feminina na referida imigração.²⁷

A concentração de pessoas do sexo feminino, sobretudo provenientes das classes baixas rurais, é um possível fator das "famílias parciais" e dos "amasiados" nas zonas urbanas de todo o país. Veja-se o quadro abaixo:²⁸

²⁶ IBGE, No. 15, *passim*.

²⁷ E. Thimotheo de Barros, "As migrações interiores no Brasil", *Revista Brasileira de Estatística*, Ano XV, No. 58, abril-junho, 1954, p. 79.

²⁸ IBGE, *Estudos de Demografia*, No. 17, Pesquisas sobre as populações urbanas e rurais do Brasil, 1954, p. 17.

Quadro No. 1 — Proporção de homens para 1,000 mulheres nos distritos urbanos, suburbanos e rurais, segundo regiões fisiográficas, 1950.

Região fisiográfica	Número de homens por 1,000 mulheres		
	Urbanos	Distritos Suburbanos	Rurais
Norte	889	940	1,102
Nordeste	808	885	999
Leste	890	957	1,025
Sul	938	1,005	1,086
Centro-Oeste	903	978	1,093
Brasil	898	951	1,041

O menor número de homens nos distritos rurais do Nordeste e do Leste relaciona-se com o fato de que essas são as regiões de mais intensa e contínua migração masculina para as zonas novas do sul e mesmo para a Amazônia, como para as cidades das mesmas regiões. O maior número de homens nos distritos suburbanos do sul explica-se pelo desenvolvimento dos parques industriais nos subúrbios de São Paulo, do Rio de Janeiro e de outras cidades da região.

Sendo o casamento civil, no Brasil, por força da Constituição Federal e do Código Civil, monogâmico e indissolúvel, não existe no País o divórcio *a vinculo*. O régimen republicano tentou introduzi-lo mas opoz-se-lhe a resistência dos constitucionalistas, da Igreja e de grande parte da opinião pública; o espírito e a letra da legislação de orientação familista em vigor vêm sendo minados pelas tentativas persistentes dos divorcistas, as quais se intensificaram nos últimos 30 anos, mas persiste a supremacia do setor que defende a sociedade contra a desorganização da família.

Em lugar do divórcio total foi introduzido, por uma lei de 24 de janeiro de 1890, incorporada à Constituição Federal de 1891 e às seguintes, a separação legal ou divórcio *a mensa et thoro*, que não dissolve os laços matrimoniais mas desobriga os conjuges da obrigação da vida em conjunto. Esse instituto, a princípio denominado "divórcio" e assim referido nos documentos judiciais e censitários, é chamado "desquite". Os motivos para o desquite, de acordo com a legislação, são em ordem de importância (1) adultério, (2) tentativa de morte, (3) más tratos ou injúria grave e (4) abandono voluntário do lar conjugal durante dois anos contínuos; consentimento mútuo é um motivo mais recentemente introduzido na legislação. Adultério parece ser a causa mais frequente de separação e a mais invocada contra a mulher, enquanto os homens, nos casos publicados parecem mais culpados de más tratos e abandono do lar, uma vez que o adultério masculino é muito mais difícil de provar;

de fato, o adultério feminino caracteriza-se toda a vez que uma mulher tem relação sexual ou provada intimidade com outro homem, que não o seu esposo, e a verificação desse fato por uma só ou por poucas vezes é suficiente, segundo a tradição, para firmar a convicção de infidelidade conjugal; o adultério masculino as mais das vezes é definido como a manutenção permanente e ostensiva de amante própria, dado que, também por tradição, o homem, casado ou solteiro, gozou sempre de bastante liberdade de movimentos e de exercício sexual extra-marital.²⁹

O número absoluto de desquites cresce continuamente desde a introdução do mesmo; em 1890 foram registrados em todo o País 21,313 "divórcios"; em 1950 haviam ascendido a 40,164; em 1940 o número de desquitados nos dados do censo foi de 67,156 devido à adição dos "separados de fato", mas cujas separações não haviam sido legalmente processadas, ao passo que os últimos foram somados à classe dos "casados".³⁰

Mesmo levando-se em conta essa ressalva, vê-se que a frequência relativa de desquites decresce em vista do fato de que, enquanto o grupo de pessoas de 15 anos de idade e mais dos dois sexos dobrou desde 1890, o número de casamentos passou de menos de 4 milhões a mais de 16 milhões em 1950. Em verdade, duplicando os desquites e quadruplicando os casamentos, entre aquelas datas conservou-se estável a relação percentual entre o número de separações legais e o total da população. Concretamente, a referida porcentagem declinou de 0.14 para 0.13, na prática podendo-se considerar inalterada; mas se correlacionarmos os desquites com o número de casamentos, encontraremos que os primeiros declinaram de uma porcentagem de 0.56 para 0.24, o que vem a significar uma redução a menos de metade do número registrado no começo do período. Dados do *Anuário Estatístico do Brasil*, referentes ao período de 1955 a 1957, indicam que nos últimos anos o número de desquites concedidos aumenta lentamente (de 2,577 para 2,785), sendo quase 3 vezes mais frequentes os desquites amigáveis do que os litigiosos e entre os últimos verificam-se duas vezes mais casos de abandono do lar do que de adultérios.

Emquanto nos Estados Unidos o divórcio é muito menos frequente nas áreas rurais do que nas urbanas,³¹ no Brasil o desquite é menos frequente mas parece decrescer mais lentamente nas regiões menos urbanizadas

²⁹ Gordon Ireland e Jesús de Galíndez, *Divorce in the Americas*, Buffalo, 1947, p. 72.

³⁰ Andrade, Jr., *op. cit.*, p. 542.

³¹ Mabel A. Elliott and Francis E. Merrill, *Social Disorganization*, New York, 1950, p. 446.

do que nas grandes cidades industriais. O fenômeno pode explicar-se pela emigração de pessoas em idade de casamento das áreas menos urbanizadas para as últimas. No Maranhão e na Bahia, dois Estados típicos da primeira condição embora em graus diferentes, a correlação percentual entre os números de desquitados e de casados declinou, respectivamente, de 0.60 e 0.56 para 0.10 e 0.11, enquanto que em São Paulo desceu de 0.34 para 0.30; as taxas mais altas e de menores declínios relativos foram as da cidade do Rio de Janeiro, cujos algarismos para 1890 e 1950 foram de 1.34 e 1.21.

O quadro abaixo contém os dados utilizados nesta discussão:³²

Quadro No. 2 — Número de desquitados em relação ao número de casados e à população de 15 anos e mais dos dois sexos no Brasil, na cidade do Rio de Janeiro e em alguns Estados, entre 1890 e 1950.

<i>Ano</i>	<i>População</i> No. absoluto 15 anos acima	<i>Casados</i> No. absol.	<i>Desquitados</i> No. absol.	Porcent. s/popul.	Porcent. s/casados
<i>Maranhão</i>					
1890	430.854	75.743	462	0.10	0.60
1940	706.261	320.655	1.130	0.16	0.35
1950	899.871	439.573	483	0.05	0.10
<i>Bahia</i>					
1890	1.919.802	420.872	2.403	0.12	0.56
1940	2.251.684	982.859	3.207	0.14	0.32
1950	2.741.473	1.273.451	1.503	0.05	0.11
<i>Rio de Janeiro</i>					
1890	522.651	115.602	1.556	0.29	1.34
1940	1.228.078	560.627	9.606	0.78	1.71
1950	1.703.652	817.023	9.919	0.52	1.21
<i>São Paulo</i>					
1890	1.384.753	439.827	1.524	0.11	0.34
1940	4.277.199	2.475.398	13.848	0.32	0.55
1950	5.672.788	3.349.850	10.492	0.18	0.30
<i>Brasil</i>					
1890	14.333.915	3.746.869	21.313	0.14	0.56
1940	23.709.769	12.231.079	67.156	0.28	0.54
1950	30.249.423	16.371.303	40.164	0.13	0.24

Nota: As elevadas porcentagens da relação de desquitados para população em 1940, por motivo da contagem dos "separados de fato" junto com os separados legalmente não dá indicação exata do fenômeno de decréscimo relativo dos desquites.

O fenômeno da deserção, ou abandono do lar, nas classes baixas, por

³² IBGE, No. 17, *passim.*, e IBGE, *A população do Brasil, 1958, passim.*

não ter publicidade, ordinariamente passa despercebido, mas a publicidade em torno dos desquites no grupo superior da população e o registro dos mesmos nas altas esferas políticas, econômicas, intelectuais, de envolta com a agitação produzida pelas campanhas divorcistas, fazem crer no acelerado aumento das separações. Os dados expostos aqui não confirmam essa impressão. O crescimento absoluto do número de casos não acompanha nem o aumento da população nem o da nupcialidade. Todavia, deve-se registrar que pouco se conhece sobre o fenômeno, dada a falta de estudos sociológicos do mesmo.

Um dos motivos de preocupação na sociedade brasileira é o aparecimento e aparente multiplicação de novas modalidades de sanções, tendentes a conferirem uma aparência de moralidade, legitimidade ou mesmo legalidade às uniões entre pessoas legalmente impedidas de contrair matrimônio válido, civil ou canônico. Há cerca de 30 anos inventou-se um tipo de união a que se chamou informalmente de "casamento comercial", consistindo num contrato, firmado em cartório notarial com a presença de testemunhas e a assinatura dos interessados, para assistência mútua e prestação recíproca de serviços entre homem e mulher em troca, ou de um "dote" ou da manutenção da mulher pelo homem. Ordinariamente uniam-se assim homens casados civilmente e desquitados, ou separados apenas "de facto" de suas esposas, com uma mulher solteira; mulheres desquitadas também se ligavam pelo mesmo contrato ou a solteiros ou a desquitados. A falta de investigações sobre essa instituição e a menor publicidade em torno da mesma nos recentes anos, dá a impressão da sua diminuição. Não é provável que esteja declinando o fenômeno, que é característico da classe média urbana.

O "casamento comercial", não tendo validade legal como matrimônio, acarreta para os contratantes certo grau de ostracismo; apesar disto muitos casos são efetivados, nas mencionadas altas rodas, com ostensiva publicidade com a intenção de validar uniões que seriam, supostamente, menos aceitas se permanecessem ou se iniciassem sem nenhuma formalização. Nas mesmas referidas esferas sociais procurou-se outro tipo de vínculo que se aproximasse mais dos vínculos legal e socialmente consagrados. Como os desquitados não se podem casar enquanto vivem os seus cônjuges, uma vez que a separação de corpos não implica em dissolução do vínculo, seria necessário encontrar um meio de dissolver o vínculo para dar lugar a um casamento legítimo e legal.

A solução encontrada e oferecida por certos advogados é a de obter num outro país o reconhecimento do desquite como real divórcio *a vinculo* e, a seguir, o casamento segundo a legislação desse país com outra pessoa igualmente desimpedida. Configuraram-se, desse modo, os casa-

mentos "no Uruguái" ou "no México", que determinadas agências anunciam pelos jornais e de que alguns contraentes chegam a fazer comunicação impressa aos amigos como se fazem as dos casamentos legais. Idealmente, essas uniões exigem uma viagem ao país escolhido; na prática, porém, poucos fazem a viagem por alguns considerada importante para dar a êsse ato fictício uma aparência de mais completo e válido. De fato, as mencionadas agências incumbem-se de realizar todo o processo "por procuração". Um como aperfeiçoamento da fórmula representa o casamento de pessoas desimpedidas nos termos da lei brasileira, realizado num país divorcista, de modo a permitir que as mesmas ulteriormente possam divorciar-se naquele mesmo país, burlando desse modo a legislação nacional. Anúncios dessa modalidade são também publicados nos jornais. Um deles é assim redigido:

PODE CASAR E DIVORCIAR no Exterior sem viajar. Centenas de informações ao seu dispor na primeira agência instalada a oito anos e a única que outorga garantias Bancárias e Comerciais. Informações:...

Essas modalidades de "casamentos", por seu alto custo, restringem-se quase inteiramente aos grupos mais sofisticados das classes superiores das grandes cidades. Em virtude da orientação da legislação civil brasileira pelo *jus sanguinis* nenhuma das modalidades de divórcios obtidas por brasileiros no exterior é reconhecida pelos tribunais do nosso País, e pela mesma razão os casamentos de desquitados "no Uruguái", no "México" ou noutro país.



PROBLEMS OF FOOD SUPPLY IN BRAZIL

Kempton E. Webb

Food is one of the most basic resources which the land, aided by man, can bring forth. The purpose of this paper is to analyze the effectiveness and viability of Brazil's food resources as reflected in the actual process of supplying food to consuming centers. In other words, how efficiently is man utilizing his food resource base? Is enough food being produced? And, equally important, is there adequate means for getting the food to the consumer?

Figures on food production are sometimes unreliable and, in any event, reveal nothing about what happens to food after it has been produced. Another way of attacking the problem of evaluating the effectiveness of food resources is to observe the workings of food supplying operations in connection with, for example, urban centers. The latter approach was applied in central Minas Gerais and Fortaleza, Ceará.¹ The objectives of these studies were essentially to show (1) from where, and (2) by what means the key cities were supplied with basic food commodities, and (3) to place the food supply phenomenon in the larger context of its physical bases, its historical development, and its relationships with other factors relevant to its pattern and function. The conclusions presented here apply to those specific studies, and cannot necessarily be assumed to be true for other parts of Brazil although the more general conclusions would appear to have wider application.

The Problem of Urban Food Supply in Brazil

A description of the pattern of food supply operations in the two areas studied might have more meaning if viewed against a general background concerning the whole problem of urban food supply in Brazil.

¹ The complete results of these studies have been published by the author as monographs:

Geography of Food Supply in Central Minas Gerais, National Academy of Sciences-National Research Council, Publication 642, maps, graphs, charts. 110 pp. 1959.

Suprimento de Gêneros Alimentícios Básicos para a Cidade de Fortaleza (Banco de Nordeste do Brasil, S.A.) Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste. Maps, graphs, 146 pp. July, 1957.

Brazil's rapid population increase is a fact of common knowledge. Brazilian cities, and especially the larger ones with developing industries, are growing at prodigious rates. Census data show that since 1940, eight principal states² appear to be increasing their population at a rate averaging 0.05 per cent to 0.15 per cent *less* than that of Brazil as a whole. The capital cities of those states appear to be increasing in population at a rate averaging 1.0 per cent to 1.5 per cent *higher* than that of Brazil as a whole. For the period 1940 to 1955, the whole country had an average annual percentage increase (compounded) of about 2.4 per cent. These figures partially reflect the marked tendency of the Brazilian people, especially in the last fifteen to twenty years, to move to the cities from the backlands. Against this backdrop of tremendous urban population growth, what do the official figures tell of the production of food?

It is extremely difficult to discuss quantitatively food production in Brazil since ways of estimating production afford only an approximation to actual production. Through contact with farmers and other people engaged in food production one becomes aware of the less-obvious factors bearing upon food production and develops a cautious attitude toward any published figures. In general, it is what the data do not show that is sometimes more significant than what they do show.

The fluctuations from one place to another, and from one year to another are the most significant aspect of food production not revealed in annual production data. (See Table 1.) With these limitations in mind, one notes that the annual data indicate a more or less steady increase of agricultural food production over the last ten years. Occasional decreases are observed for maize in 1949 and 1952; for rice in 1951 and 1952; for wheat in 1951; for manioc in 1950 and 1951; for beans in 1951, 1952, and 1953; and for potatoes in 1950.

As far as sufficiency of agricultural food production to keep pace with Brazil's over-all population increase, the per cent increases of production for the period 1950-1955 all appear to be in excess of that of Brazil's per cent of population increase, which is 12.8 per cent in the same period. Maize is the only item with a lower increase rate. In short, the over-all small-scale view of Brazil's agricultural food production seems to indicate that it can and is keeping pace with the population increase.

Under closer examination, however, such an optimistic view breaks down as the complicating components of precarious production bases,

²São Paulo, Rio de Janeiro, Pernambuco, Bahia, Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Ceará, and Pará.

precarious production techniques, lack of guaranteed markets due to inadequate transportation facilities, limited credit facilities for the small scale producer, absence of conservation practices, and speculation are brought into focus.

To begin with, a considerable portion of crops in Brazil is produced by farmers whose motive in planting a particular crop is speculative in origin. In addition the growing of food crops in Brazil has been second historically in importance to the cultivation of export cash crops. These cash crops at one time or another have been cotton, coffee, mamona, cacao, sugar cane, tobacco, and rubber. Finally, storage and transportation facilities exert a strong indirect, if not direct, influence upon production in that the presence or absence of these essentials determine whether the crops ever get to the consumer market. Staggering estimates of loss of crops through spoilage run as high as 40 and 50 per cent in critical periods following harvests, and thereby render meaningless the figures on production for that particular time and place.

Patterns of food consumption tell us which foods are basic to the Brazilian diet. The answer to the question of who eats how much of which kinds of food where and why points up the marked variations of diet within Brazil. Although there is a definite regionalism of cuisine in Brazil, the consumption of basic foods has not varied much in different periods or places. There are, however, strong differences in the supplemental items of diet and in the relative amounts of basic foods consumed from one area to another.

The data in Table 2 afford some idea of the order of magnitude of *per capita* food consumption. An inductive method of arriving at "apparent consumption" involved the addition of food imports to national food production and the subtraction of food exports. This total quantity of food supposedly available for consumption by the Brazilian population was divided by the number of "international consuming units" (one unit equals the amount consumed by the average adult male; women and children representing fractions of one, depending upon their age). This method involving relatively crude base data gave the results presented in Table 2. In the last column of Table 2, for the sake of comparison, are listed comparable *per capita* data based upon a sampling of fifty-three households within the city of Fortaleza, Ceará, in 1957.³

The discrepancies are to be expected in view of the two methods used. Certain trends, however, are to be observed. Both sets of

³ Webb, *Suprimento de Productos Alimentícios Básicos para a Cidade de Fortaleza*, pp. 24-35.

per capita consumption data bear witness to the truly high rice consumption (about sixty to eighty kilograms per consuming unit per year), bean consumption (about thirty to sixty kilograms per consuming unit per year), manioc consumption (seventy to eighty kilograms per year), beef consumption (twenty-two to sixty kilograms per consuming unit per year), and banana consumption (sixty to ninety kilograms per consuming unit per year). The purpose of presenting these figures is to give a very rough idea of the relative importance of certain food commodities. We note that rice, beans, manioc, maize, sugar, beef, lard, and bananas are dominant items of diet.

Problems of transportation loom largely in any consideration of food distribution in Brazil. It appears that a sparse and scattered population of low productivity and earning power can, only with great sacrifice, if at all, sponsor extensive transportation systems in a country where terrain is difficult in many areas and distances are exceedingly long. When such a situation of limited and poor quality transportation facilities prevails, the theory of comparative economic advantage breaks down since the assumption of widespread efficient transportation facilities does not pertain in Brazil. Under such conditions the inefficient producer in a particular area is protected by his relative isolation from competing production from without the area. Such is one manifestation of an underdeveloped transportation system.

Encompassing the whole topic of food supply in Brazil is the economic *milieu* of food production. Strong price fluctuations from one part of the year to another reflect the lack of a regularized supply of food. In Fortaleza, Ceará, for example, one wholesaler paid Cr. 800⁴ per sack of 60 kg. for beans in April, 1957; on June 12, 1957, he was paying only Cr. 300 per sack for the same kind of beans. Price changes of such magnitude offer handsome profits for the lucky speculator. In particular merchants (wholesalers or middlemen) who have storage facilities are in a position to reap spectacular profits. The relative lack of competition in many areas is another deterrent to the regularization of food supply currents.

The steadily spiralling inflation in Brazil is a critical factor to the food producer who has borrowed on his future harvest or has agreed ahead of time to sell it for a certain price at harvest time to individual or firm. By the time the crop is harvested, the price which the farmer had agreed to accept may possibly be lower in purchasing power than he had originally estimated in order to realize a profit.

⁴ The *cruzeiro* was, during the period of the Fortaleza field work, worth about \$0.015 at the free market rate of exchange.

The Food Resource Base

Brazil has areas of both fertile and infertile land. At the same time, it is the effectiveness with which man utilizes his food resource base which determines the productivity of the land.

It is not the purpose of this paper to point out the areas "favorable" to food production but, rather, to delimit actual food source regions and to relate their distribution to the consuming centers which they provision. Food is often produced within less-than-optimum habitats due to general market conditions or because an area is close to a large consuming center.

In general, however, of all the features of the physical landscape in the core of southeastern Brazil, probably natural vegetation is the single best indicator of land quality with respect to agricultural productivity. Under semi-deciduous forest (*mata*) is the only place where anything resembling a humus layer develops. These forested areas are the places where crop yields are high for the first two or three years and then steadily decline. These are the areas where the most active pioneering is taking place: northern Paraná, the Mato Grosso de Goiás, Espírito Santo, and, in a small way, the Mata de Jaíba of northern Minas Gerais. The forests of this type have historically been the chief areas of crop cultivation in Brazil, and by all indications observable in the mid-twentieth century, they will continue to be the chief cultivable areas of the country, providing they can be conserved.

As the Brazilian farmers continue to push back the forests in order to clear the virgin ground in which to plant their crops of maize, beans, rice, manioc, etc., the total amount of cultivable land (under the Brazilians' definition and method of slash and burn agriculture and land rotation) continues to decrease even as the country's population continues to increase at a faster and faster rate. The obvious question then arises as to whether the traditional expanding hollow frontier, which is already located hundreds and even thousands of kilometers from the principal consuming centers, will continue to serve the country's needs or whether men must consider the recultivation of former crop lands, now abandoned. Old coffee lands in São Paulo have been successfully rejuvenated with the aid of heavy capital investment, as at Malabar do Brasil, but the average farmer does not have the contacts, the capital, or the conservation-mindedness which Louis Bromfield had. As yet, the far-flung forested pioneer zones appear to hold more attractions for the average farmer than any land rejuvenation projects closer to the zone of concentrated settlement in Brazil.

The Pattern of Food Supply

Let us look at the cities of Belo Horizonte and Fortaleza and locate the most important areas sending basic food to them.

An effort to generalize the results of the food source inquiries regarding Belo Horizonte has been made in Table 3 showing what percentages of Belo Horizonte's basic foods come from selected producing areas. The percentages represent approximations based upon extensive interviews with people in all phases of the food supply operation.

The only generalization that can be made about Belo Horizonte's contemporary food supply is that the greater bulk of the food commodities consumed in quantity comes from far distant places. The principal source areas are the Triângulo of Minas Gerais, southeastern Goiás, Rio Grande do Sul, the West of Minas Gerais, northern Paraná, and southeastern Minas Gerais. The hundreds and thousands of kilometers of distance separating the producing areas from the consuming center are traversed in most instances under difficult circumstances involving bad roads and delays, and resulting in high transportation costs.

Where only rail connections exist, they are used; where both rail and road connections exist, both are used, but almost always with the preference expressed for truck transportation since it is generally faster and more dependable.

In general, perishable foods such as fruits, vegetables, and milk come from areas much closer to Belo Horizonte since they are not able to endure the long hard journey from more distant places.

In the case of Fortaleza, as with Belo Horizonte, vegetables, fruits, and milk also are supplied by the areas fairly close to the city. Fortaleza is fortunate in being located close to the more humid and agriculturally productive *Serras* or uplands where most vegetables and fruits are raised. On the other hand, there are many important foods which come to Fortaleza from far away. Sugar comes mostly from the old plantation areas on the eastward facing coast of northeast Brazil. Rice comes from not only Maranhão but also from Pará and Rio Grande do Sul. Lard has its source in Rio Grande do Sul, Goiás, and Minas Gerais. Dried beef consumed in Fortaleza is produced as far away as Rio Grande do Sul, Minas Gerais, and Bahia. Wheat, consumed mostly in the form of bread, goes to Fortaleza from Rio Grande do Sul, Uruguay, Argentina, and the United States. Onions come from Rio Grande do Sul and Bahia, and butter from Goiás and Minas Gerais.

The truck is, as for Belo Horizonte, the chief mover of food from producing areas to Fortaleza.

Conclusions

Five main conclusions related to the problem of food supply in Brazil may be stated as follows:

1. The items of food consumed in greatest quantity are rice, beans, manioc (*farinha de mandioca*), maize lard, sugar, and occasional cheap cuts of beef. Such a basic pattern largely reflects the general low income level of most of Brazil's population. Low incomes, which are further diminished by a rapid currency devaluation, permit most families to buy only the cheapest, most elemental subsistence foods mentioned above.

2. Source centers of the most basic foods consumed in quantity are generally located hundreds and even thousands of kilometers away from the consuming centers. Source centers and the volumes of food sent vary widely at different times of the year, and also vary with harvest conditions at the same time of the year. Train and truck are the principal carriers of food in Brazil, with by far the greater volume carried by trucks. Perishable foods are generally produced close to the consuming centers.

3. One of the most striking conclusions is the strong similarity, with some modifications, of present-day food supply characteristics to those which prevailed in former times. The similarities are especially evident with respect to Belo Horizonte and the food situation during the gold rush era of the colonial period. Now, as in those days, the attraction of food commodities from far distant producing centers consists of a population nucleus of high collective purchasing power. Now, as in those days, transportation facilities are inadequate for the jobs to be performed. Now, as in those days, the same main deterrents to a more smoothly operating food supply system prevail: the obstacles of great distances, low productivity, relative lack of competition, and speculation in food commodities. The perseverance of these historical precedents over 250 years, when viewed against the food needs anticipated for the years to come, would seem to indicate that improvement in the food supply situation will only come about slowly.

4. The recurrent theme which seems to characterize urban food supply in all but the most agriculturally diversified and productive areas of Brazil is the low degree of regularity and standardization of supply currents. A large part of the explanation may possibly be the speculative motive which underlies much of food producing and food marketing operations. Historically, Brazil has experienced a series of speculative cycles which have waxed and waned, only to be supplanted by a

new avenue by which the fortunate speculator gains quick and easy profits. With the spread of urbanization in the twentieth century, Brazil's food production and food supply operations have assumed a dynamic quality which is but another manifestation of Brazil's rapidly expanding economy.

5. Finally, the solution of food supply problems and many other problems lies ultimately in the concerted effort directed against the fundamental causes of poverty and low productivity.

TABLE 1

Agricultural Food Production in Brazil — 1945-56 (rounded to nearest thousand tons)

Food item	Average for 1945, 46, 47	1948	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	% increase of 1955 prod. over that of 1950
Maize	5357	5607	5449	6024	6218	5907	5984	6789	6690	7310	11.1%
Rice (unmilled)	2501	2554	2720	3217	3182	2931	3072	3366	3737	3809	16.1%
Wheat	268	405	438	532	424	689	772	871	1101	1212	107.0%
Manioc	11828	12455	12616	12543	11918	12809	13441	14493	14493	15485	18.3%
Beans	1042	1133	1257	1248	1238	1152	1387	1544	1475	1481	18.2%
Potatoes (white Irish)	571	585	748	707	722	735	815	815	898	994	27.0%
Tomatoes	87	103	111	136	157	175	206	256	237	273	74.4%
Onions	84	98	96	126	118	135	146	140	155	186	23.0%
Sugar	27412	30893	30929	32671	33653	36041	38337	40302	40946	42826	25.4%
Coffee	900	1037	1068	1071	1080	1125	1110	1037	1370	1067	27.9%
Brazil's percentage of population increase from 1950 to 1955:											
											12.8%

Sources: For 1945-1949: Giorgio Mortara, "A Produção Agrícola do Brasil nos Anos do 1948 e 1949," *Estudos de Estatística Teórica e Aplicada*, Estatística Agrícola, No. 10 (1951) p. 30. For 1950-1956: "Estatísticas Nacionais — Produção Agrícola — 1950-1956," *Boletim Estatístico*, Ano XV (Janeiro/Março 1957), No. 57, p. 13.

TABLE 2

Per Capita Consumption of Selected Foods for
All Brazil (1945-1952) and for Fortaleza (1957)
(consumption in kilograms per year)

Food	1945	1946	1947	1948	1949	1950	1951	1952	1957 Fortaleza
Rice:	61	76	67	65	74	83	79	70	60
Wheat:	34	17	29	29	29	35	35	37	—
Maize:	116	133	126	125	119	129	130	120	—
Potato:	18	16	17	18	21	19	19	19	12
(Irish)									
Beans:	29	29	29	31	34	32	32	29	61
Farinha:	85	88	84	86	86	83	77	81	68
Sugar:	38	39	39	42	43	44	47	44	57
Beef:	22	24	25	27	28	28	29	28	69
Lard:	1.8	1.7	1.8	1.7	1.4	1.7	2.1	2.1	10.4
Bananas:	62	65	69	71	75	82	83	88	96
Oranges:	28	28	28	31	22	30	31	30	—
Onions:	2.6	2.7	2.6	2.7	2.8	3.3	3.0	3.4	9.6
Tomato:	1.8	2.5	3.2	3.2	3.0	3.6	4.1	4.4	11.3
Sweet Potato:	29	23	23	26	25	22	21	21	17

Source: "Consumo de Gêneros Alimentícios," *Arquivos Brasileiros de Nutrição*, Tomo 10 (Janiero-Fevereiro-Março 1954), No. 1, pp. 112-116.

TABLE 3

Percentage of Belo Horizonte's Consumption
of the Basic Foods from Each Selected Area

Areas supplying Belo Horizonte	Beef Cattle	Beans	Lard	Maize	Manioc	Sugar	Wheat	Rice
Triângulo Southeastern Goiás	5%	15%	45%	30%	5%			30%
Northern Minas Gerais and Southern Bahia	30%	5%		5%	10%			
Southern and Eastern Minas Gerais (Zona da Mata)	20%	10%		5%		75%		3%
West of Minas Gerais	40%	35%	10%	25%	40%	15%		2%
Northern Paraná		25%		20%				
Rio Grande do Sul			15%		45%		50%	20%
Foreign countries			5%				40%	5%
Other areas						10%	10%	10%

INTERVENTION, INTERNATIONAL LAW, AND THE INTER-AMERICAN SYSTEM

C. Neale Ronning

I

The growing frequency of conflicts in the Caribbean and Central America reveals some new and significant aspects of the old problem of intervention. Failure to recognize these new and significant aspects accounts for much of the confusion evident at the Meeting of Consultation of the Ministers of Foreign Affairs of the American States held at Santiago de Chile, in 1959.

A number of strains have been placed upon the principle of non-intervention and it is important at the outset to note the forces behind them. Two developments which have been proceeding in opposite directions are basic here. The first of these is the mounting exactitude and breadth of the non-intervention doctrine itself. It has been applied to collective action as well as action by individual states; to indirect action such as diplomatic protests and economic pressure as well as to more direct action. The second development has been the issuing of declarations on the political, social and economic rights of man. These declarations have been very much concerned with the domestic affairs of states. Although, strictly speaking, they cannot be said to create legal obligations, we shall see that such claims have indeed been made. More important, they are evidence of an attempt to bring in by way of the back door what has been barred from the front. As such they show the impact of inescapable economic, social and political developments, particularly in Central America and the Caribbean.

The past two decades have seen the collision of these two developments when: 1) the non-intervention doctrine confronts the facts of intervention, especially in Central America and the Caribbean, 2) movements for social and democratic rights become messianic and expansive, 3) the Cold War conflict intrudes, offering support to both developments. The United States finds itself astride these inter-Latin American conflicts, usually on the minority side. All of this adds up to a need to reconsider the principle of non-intervention within the context of significant international developments of the past two

decades. The failure of juridical thought to keep pace with developments in international politics seems quite evident.

Virtually all Latin-American governments and jurists have continued to deal with the question of intervention almost entirely in the light of what transpired up until the early 1930's. This in spite of the fact that in the last two decades there have been ample demonstrations of significant changes in the nature of the problem. Much of the difficulty can be traced to the failure to treat the international politics of Latin America in a completely objective manner. There is a definite tendency among Latin-American writers to avoid the unpleasant facts of conflict among the Latin-American states, apparently in the name of a sentimental Pan-Americanism. Thus the problem of intervention in the Western Hemisphere has been viewed almost exclusively as a struggle where Latin-American states were defending themselves against intervention by the United States (and a few Great Powers in Europe) who sought to protect powerful economic interests and promote imperialistic designs. One can read the great majority of Latin-American monographs on intervention and textbooks in international law and relations and scarcely be aware that the problem has ever had any other aspects.¹ The interventions by Latin-American states which will be discussed below simply are not mentioned nor are the early interventions of Brazil and Argentina in Uruguay.

This is not to suggest that such one-sided treatment has been an injustice to the United States and Europe. On the contrary, there can be no doubt that the sharp criticisms which have been pointed in this direction were for the most part justified and have on the whole had a beneficial effect on United States policy. What is truly unfortunate is the fact that inquiry into this complex and dangerous problem has

¹ See, for example, the following monographs: Enrique Aguirre y F. Harris, *La no intervención y la quiebra de la soberanía nacional* (Mexico, 1946); Xavier Terrazas Sánchez, *El principio de la no intervención* (Mexico, 1955); Ismael Augusto Rueda Villarreal, *La no intervención en el derecho internacional americano* (Mexico, 1948); Ramón López Jiménez, *El principio de no intervención en América y la nota Uruguaya* (Buenos Aires, 1947); Manuel Guzman Vial, *La intervención y la no intervención*, (Santiago de Chile, 1948); Isidro Fabela, *Intervención* (Mexico, 1959); Bernardo Jiménez Montellano, *Fundamentos jurídicos de la solidaridad americana* (Mexico, 1948). See also the following textbooks on international law: Luicio Moreno Quintana y Carlos Bollini Shaw, *Derecho internacional público* (Buenos Aires, 1950), pp. 128-136; Manuel J. Sierra, *Tratado de derecho internacional público* (segunda edición; Mexico, 1955), pp. 171-177; Alfred Cock Arango, *Derecho internacional público contemporáneo* (segunda edición; Bogotá, 1955), p. 218 refers at least to Nicaraguan interventions in Costa Rica; Alberto Avellan Vite, *Anotaciones de derecho internacional público* (segunda edición, Guayaquil, 1956), pp. 160-63, 449-460. Even Alberto Ulloa's superb text, 4th ed.; Madrid, 1957, Vol. I, deals lightly with a few Caribbean interventions as "accusations," see p. 331.

been so over-simplified. Concentration on this one aspect of intervention has obscured other equally important aspects. The result has been that when recent and not-so-recent interventions in the Caribbean (mostly by Caribbean governments themselves) began causing troubles in the inter-American system, at best, there had been little or no thinking and discussion which would provide much help in understanding the problem. At worst, an obsession with "the one great threat" had actually helped to throw the whole question into hopeless confusion. This obsession with "the one great threat" no doubt explains what the Spanish jurist, Barcia Trelles, has criticized as the policy of trying to make an episodic and circumstantial reaction to a single concrete problem into a general and enduring principle of law without considering its harmony with the total legal and political system.² In this case the reaction to United States intervention was a relentless campaign to make an absolute rule of law out of the doctrine of non-intervention. The power of the United States in this hemisphere and the possible forms of intervention seemed almost limitless. To be effective the prohibition would have to be absolute and unqualified.

II

The history of United States intervention in Latin America is too well known to need even the briefest review here. It is more important for our purpose to emphasize the growing Latin-American resentment which reached its peak at the Sixth International Conference of American States, convened at Habana, Cuba, in 1928. Although it was not until the following conference (held in 1933) that the principle of non-intervention was formally written into the Convention on Rights and Duties of States, it is safe to say that the 1928 conference marked the turning point. The proceedings of the latter conference shed a great deal of light on the basic issues involved and provided some clues as to why it has been impossible to face the problem squarely in the years since 1928.

The Sixth International Conference of American States had before it a recommendation of the Commission of Jurists which read: "No state has a right to interfere in the internal affairs of another."³ Actual intervention by the United States in the Caribbean along with pointed references by a number of Latin-American delegations made it quite clear to whom the clause was directed. An attempt was made in com-

² *Estudios de política internacional y derecho de gentes* (Madrid, 1949), pp. 87-136.

³ International Commission of Jurists, Public International Law Project No. II, reprinted in *American Journal of International Law*, XXII, Spec. Suppl. (1928), p. 240.

mittee to substitute a more innocuous statement in place of the non-intervention article but this was vigorously opposed by the majority of Latin-American delegations. Intervention by one state in the affairs of another was condemned in absolute terms by virtually all of them.⁴

When the article reached the full conference, debate was more temperate but there is little doubt that the Argentine statement before Commission II represented the feelings of virtually all of the Latin-American delegations:⁵

Sovereignty of states is the absolute right of full interior autonomy and complete external independence. That right is guaranteed to the strong nations by their power and to the weak through the respect of the strong. If that right is not consecrated and is not protected in absolute form, international juridical harmony does not exist. Intervention, diplomatic or armed, permanent or temporary, threatens the independence of states.

No clearer statements of the doctrine of absolute state sovereignty can be found than those in the debates presented at this conference. This was to be the solution to an immediate and pressing problem, that of United States intervention.

But a quite different point of view was presented by Mr. Charles Evans Hughes and, strangely enough, by the Cuban delegate. Mr. Hughes clearly represented the views of a power with expanding commercial interests:⁶

What are we going to do when government breaks down and American citizens are in danger of their lives? Are we to stand by and see them killed because a government in circumstances which it cannot control and for which it may not be responsible can no longer afford reasonable protections? . . .

Now it is a principle of international law that in such case a government is fully justified in taking action — I would call it interposition of a temporary character — for the purpose of protecting the lives and property of its nationals. I would say that it does not constitute an intervention. . . .

The dilemma which the other delegates chose to ignore was placed squarely before them by Dr. Ferrara of Cuba. He warned that the principle of non-intervention, which was supposed to guarantee freedom and the right of self-determination, might well become the very means by which tyranny would be perpetuated. His eloquent address to the delegates at Habana is as meaningful today in terms of Caribbean problems as it was then:⁷

The word "Intervention," which for a momentary political impulse is placed on the "Index" in this meeting, has everywhere a glorious past.

⁴ Samuel F. Bemis, *The Latin American Policy of the United States* (1943), p. 251; International Conference of American States, Sixth, *Diario*, pp. 486-505.

⁵ *Ibid.*, p. 492.

⁶ International Conference of American States, Sixth, *Actas de las Sesiones Plenarias*, p. 108.

⁷ *Diario*, p. 503.

How much nobility and grandeur there has been in some interventions! If Gladstone, that illustrious English statesman, might live again, he would hardly follow us in a generic repudiation of the word which to him always represented the saving of human lives, the renovation of institutions and the freeing of people from tyranny. The splendid phrases which he pronounced on many occasions, pleading for a civilizing movement against the barbarian, would provide the discourse in reply to the opinions expressed here this afternoon....

These words, then, which today we condemn without distinction, were the longing, the hope and the last recourse for large persecuted groups of humanity....

[If we declare] in absolute terms that intervention is under no circumstances possible, we will be sanctioning all the inhuman acts committed within determined frontiers and, what is worse, we will not be avoiding that which is in the hearts of all to avoid, the onslaught upon the people's rights to sovereignty and independence, which cynical force can always trample upon.

These words were to have an ironic echo more than thirty years later in the words of Fidel Castro and his Minister of Foreign Relations. The principle of non-intervention, they insisted, must not be permitted to serve as a shield behind which dictators such as Trujillo can hide!

But if the Cuban or United States delegations had any ideas concerning the solution of the dilemma which they recognized, such ideas were not presented to the conference. They offered only the remedy of unilateral intervention.

Only one delegate, Dr. Maúrtua of Peru, urged his colleagues to think in terms less rigid than intervention or non-intervention. For this he has been the recipient of innuendo and criticism by less able jurists who are still fighting the intervention battle in the light of the issues of 1928. He warned his colleagues that the guarantees which they sought were not to be found in the doctrine of absolute state sovereignty. They existed only in the juridical organization of the continent. He insisted that states could not conduct their internal affairs "as if they lived in the desert." Sovereignty implied "the duty of sincerely practicing democracy and the republican form of government in order to assure a stable order and a regime of guarantees to all the inhabitants of its territory."³

But the conference was in no mood to listen to measures such as this. Since a number of Latin-American delegates wanted to avoid an open break, the only solution was to postpone consideration until the next meeting. Shortly after the 1928 conference, Dr. Maúrtua published an article in which he lamented the fact that his Latin-American colleagues had only "pronounced against intervention in the

³ *Actas*, pp. 109-110.

abstract."⁹ They should have considered this problem from the point of view of the interests of the American continent. International financial contracts authorizing intervention might have been placed under international supervision so that the interests of both the superior and inferior economies would have been submitted to a juridical order capable of deciding such questions equitably. Fair internal legislation as well as fair investment of speculative capital would be a matter of international concern. "Independence is a right . . . But it is not enough to proclaim and to exercise it. It is necessary to exercise it in the character of a competence which is limited by justice and the need of the community."¹⁰

The Seventh International Conference of American States (1933) approved the Convention on Rights and Duties of States which contained a clause stating that "no state has the right to intervene in the internal or external affairs of another."¹¹ Succeeding inter-American conferences and meetings re-emphasized and re-stated the principle in ever stronger terms.

The most recent example of this trend can be found in a report prepared by the Inter-American Juridical Committee on the *Contribution of the American Continent to the Principles of International Law that Govern the Responsibility of the State*.¹² Signed by all eight Latin-American members and vigorously opposed by the United States¹³ delegate, three paragraphs of the report contain the essence of what Latin Americans have long sought to have recognized as a principle of law:¹⁴

- a. There is no denial of justice when aliens have available the means to place their case before the competent domestic courts of the respective state.
- b. The state has fulfilled its international responsibility when the judicial authority passes down its decision, even though it declares the claim, action or recourse brought by the alien to be inadmissible.
- c. The state has no responsibility with regard to the judicial decision, whatever it may be, even if it is not satisfactory to the claimant.

Thus, in their reaction to an immediate problem, Latin Americans have

⁹ Víctor M. Maúrtua, *Intervención, conciliación, arbitraje en las conferencias de La Habana, 1928 y Washington, 1929* (Habana, n.d.), p. 111.

¹⁰ *Ibid.*, pp. 11-114.

¹¹ *The International Conferences of American States, First Supplement, 1933-1940* (Washington, Carnegie Endowment for International Peace, 1940), pp. 121-123. The United States attached a reservation which in effect stated that it reserved its rights as generally recognized under international law but Secretary of State Hull gave his assurance that the government of President Roosevelt would respect the principle of non-intervention, *ibid.*

¹² Doc. CIJ-39 (English).

¹³ *Ibid.*, pp. 10-14.

¹⁴ *Ibid.*, p. 9.

tried to make into an ever more absolute rule of law, a doctrine which promised to meet one specific problem. "Inter-American law" was headed down one road which placed greater and greater emphasis upon absolute sovereignty.

It is of course true that the procedure of consultation in case of a threat to the peace (the Treaty of Reciprocal Assistance, 1947 and the Charter of the Organization of American States, 1948)¹⁵ leads in the direction of greater and greater responsibility on the part of all the American states and that this might well lead to *collective* intervention. But it is equally true, as noted by Charles G. Fenwick, that "in none of the applications of the Rio Treaty to date is there anything to suggest that the provisions of the treaty would warrant collective actions beyond the protection of the state against an armed attack or an act of aggression short of an armed attack by the removal of the conditions giving rise to the complaint. Rather the inferences are all the other way."¹⁶ If evidence is needed on this point we have only to note the statements by the overwhelming majority of the Ministers of Foreign Relations at their Meeting of Consultation at Santiago de Chile in August, 1959.¹⁷ They demonstrate clearly the extent to which non-intervention has been *proclaimed* as an absolute unqualifiable principle and the reluctance to qualify it even with respect to collective intervention.

We shall see presently how another development in the inter-American juridical system has been heading in the opposite direction. This has been in large part the result of revolutionary social and political movements in the area. But first we must ask how well these revolutionary movements have respected the principle of non-intervention.

III

Events in South America during and immediately after World War Two brought to light some aspects of the problem of intervention not anticipated in 1928. The situation contained many of the elements which were to become more troublesome within a few years: 1) heightened tension between democratic and authoritarian regimes, complicated by growing social and political unrest, 2) a totalitarian ideology which sought to spread its influence by means of clandestine subversive intervention, and 3) growing United States concern for its security. The reputed pro-Nazi leanings of the Ramírez regime, which came to power in Argentina in June, 1943, brought it into immediate diplo-

¹⁵ *Infra*, n. 43.

¹⁶ *American Journal of International Law*, LIII (October, 1959), p. 875.

¹⁷ By far the best coverage of this meeting will be found in *La Prensa* of Lima and *La Prensa* of Buenos Aires, August 12-18, 1949.

matic conflict with the United States. In order to strengthen its position against the United States and Brazil, its chief rivals for leadership on the continent, the Ramírez regime and later the Perón regime set about trying to construct a bloc of states which would support Argentina. This led to a series of Argentine interventions and attempts at intervention in Bolivia,¹⁸ Chile,¹⁹ Paraguay²⁰ and Uruguay.²¹ The government of Uruguay was a special target for Argentine efforts inasmuch as it provided a refuge for numerous Argentine political exiles who were able to carry on their activities only a short distance from home.

In November, 1945, the government of Uruguay circulated a note (generally known as the Larreta note) among the other American states.²² Without referring to it by name, the Argentine government was roundly denounced as a threat to the peace. The note did not point to any specific acts which could be regarded as a threat to the peace but insisted that such a government was by its very nature contrary to the principles of the inter-American system. "The purest respect for the principles of non-intervention of one state in the affairs of another . . . does not protect unlimitedly the notorious and repeated violation by any republic of elementary rights of man." In the international politics of America, "the parallelism between peace and democracy" should constitute "an indeclinable norm of action."²³ A substantial list of inter-American resolutions and declarations which were supposed to have made democracy and respect for human rights obligatory were cited in support of this.²⁴ Finally, it was proposed

¹⁸ George I. Blanksten, *Perón's Argentina* (Chicago, 1953), pp. 402-403. Robert J. Alexander, *The Perón Era* (1951), p. 197.

¹⁹ *Ibid.*, p. 195.

²⁰ Alexander, *op. cit.*, p. 197.

²¹ *Ibid.* In 1949, Ex-President Rómulo Betancourt of Venezuela filed charges before the United Nations alleging that the Argentine Military Attaché in Caracas had played a prominent part in the overthrow of the democratically-elected government of Venezuela. He said, "there is in America a 'Reactionary International' headed by Argentina and General Perón," *Ibid.*, p. 196.

²² Uruguay, Ministerio de Relaciones Exteriores, *Paralelismo entre la democracia y la paz. Protección internacional de los derechos del hombre. Acción colectiva en defensa de esos principios* (Montevideo, 1946), pp. 7-12.

²³ *Ibid.*

²⁴ *Ibid.* He noted, for example, that at the Buenos Aires conference in 1936 "the existence of a democratic solidarity in America was proclaimed." Resolution XXII of the Panama conference of 1939 resolved that "more than once the American republics have affirmed their adhesion to the democratic ideal which prevails in this hemisphere; that this ideal could be endangered by action of foreign ideologies inspired by principles diametrically opposed and that it is opportune, consequently, to guard against their intangibility through adoptions of appropriate measures." Resolution VIII of the Habana conference, 1940, referred to the "propagation of doctrines tending to endanger the common ideal of inter-American democracy." In Resolution VII of the Mexico City conference, 1945, the parties affirmed "their adhesion to the democratic ideal."

that the American states should consult among themselves concerning a course of action.

Judged by the standards of most Latin-American jurists²⁵ and statesmen the Uruguayan reaction to the Argentine situation would in itself be a form of indirect intervention — at least if we are to take seriously the position which denies the right of a state to protest diplomatically concerning unfair treatment of its own citizens by a foreign government. As one of the most outspoken supporters of this position it is somewhat ironic to find Uruguay here submitting a diplomatic protest concerning the treatment offered by a foreign government *not to aliens but to its own citizens, in this case Argentine treatment of Argentine citizens*.

Dr. Larreta's case for collective action has been sharply criticized by the Spanish jurist, Barcia Trelles.²⁶ In the latter's opinion, to base such action upon the democratic solidarity of America "is not to say much, since those supposed democracies, compared with each other, vary not only in form but in substance as well." Furthermore, he feels that this would be far more subjective and dangerous than even the Tobar Doctrine.²⁷ At least that referred to constitutional practices which gave it a measure of objectivity. In Larreta's proposal (still according to Barcia) the ideological motives more than the means of coming to power are emphasized. "When we read the antecedents invoked by Dr. Rodríguez Larreta in support of the clearly American character of his doctrinal position, we perceive the inherent defect in all dialectical reaction not based upon abstract reasoning. . . . The truth is that the cited doctrine . . . constitutes no more than a dialectical reaction in the face of a concrete fact, in this case the Argentine fact."²⁸

Barcia's criticism would seem to be justified insofar as it refers to the Uruguayan claim that collective intervention is justified under *existing* international law. Just as the doctrine of absolute non-intervention was proclaimed in the face of one specific threat — United States intervention — so the doctrine of a right of collective intervention in the name of democracy is proclaimed as a principle of law in the face of another threat, Argentina. Nor as pointed out above, is his asser-

²⁵ See for example, Maúrtua, "La Declaración sobre Derechos y Deberes de los Estados en las Naciones Unidas," *Revista Peruana de Derecho Internacional*, IX (1949), pp. 227-245, and *Supra*, p. 11.

²⁶ *Op. cit.*

²⁷ The Tobar Doctrine called for the withholding of recognition of any government which might come into existence by revolutionary means.

²⁸ *Op. cit.*, p. 135.

tion that the Larreta note itself was a form of indirect intervention without foundation.

But it is important to note that Dr. Larreta's proposals were not quite this rigid. He was also proposing consultation among the American states on the "parallelism between peace and democracy."²⁹ This would at least leave open the question whether American states were legally obliged to practice democracy.

Only four states agreed with the Uruguayan position³⁰ and, of these four, the United States seemed to support only the idea of consultation on the parallelism between peace and democracy. Most of the replies clearly showed a strong reluctance to compromise in *any way* the principle of non-intervention. El Salvador, for example, rejected flatly the idea that the principle referred only to unilateral intervention. "The same reason which exists for declaring inadmissible the intervention of one, holds for not accepting the intervention of many and if the intervention of one constitutes a serious danger to the peace, that of the many could convert the continent into a Camp of Agramante."³¹

IV

Two principal factors account for the recent outburst of interventionist policies in the Caribbean. 1) Although no precise date can be set, it will suffice to say that during the 1930's movements began developing throughout Latin America demanding fundamental changes, not only in political institutions but in the structure of society as well. Sometimes these movements continued to emphasize political democracy and respect for human rights. But, more and more, the emphasis was placed upon freeing the downtrodden masses from their economic and social bondage with less and less concern for the means, although lip service was paid to "true democracy," "social democracy," or "meaningful democracy." The distinctive feature of all of these movements in contrast to the many earlier "revolutions" was the insistence upon fundamental changes which would root out the old pattern of oligarchic and foreign control.

This fact made the struggles for control of governments something quite different from the traditional struggles among factions within the old oligarchy and the army, struggles which in the past had seldom threatened the established economic and social order. It meant that these struggles would be more and more the product and the producer

²⁹ Uruguay, Ministerio de Relaciones Exteriores, *op. cit.*, p. 5.

³⁰ Replies reprinted *ibid.*, pp. 12 ff. Costa Rica gave a very qualified approval.

³¹ *Ibid.*

of messianic zeal and that greater and greater numbers of people would come to feel a real stake in them. World War Two with the allied condemnation of dictatorship and promises of "a better world for all" gave a fillip to these tensions and Cold War propaganda, which followed almost immediately, continued the process by showing how abundant life could be under the political and economic systems advocated by the two major contenders. In an already unstable area such developments were certain to have an impact, especially when added to a second factor.

2) Certain areas of Latin America (the Caribbean and Central America being the most notable) have always had large floating populations of refugees from some neighboring political regime. In most cases their purpose was that of plotting the overthrow of the regime from which they had recently fled and as such they have always been a factor of instability in the area. So long as conflicts within these states involved only factions within the ruling oligarchy and the army, however, the refugee problem could be kept under control. The 1928 convention on Rights and Duties of States in Time of Civil Strife³² served remarkably well under these conditions.

But where a new regime has come to power promising to sweep away the old order, to lift the underprivileged masses from their present state of servitude and "respect the sovereignty of the people," it will probably treat the refugee problem quite differently. Given the presence of refugees from some neighboring dictatorial regime (and there are certain to be some) and given the strong popular feelings released by a recent overthrow of dictatorship in the host state, it is most unlikely that a government would risk unpopular measures intended to prevent them from plotting against a regime which is universally detested. Popular enthusiasm, messianic complexes of popular leaders and the expediency of appealing to a popular revolutionary mood offer irresistible temptations for governments to look the other way or even offer support to plotting refugees.

The reaction of dictatorial regimes is not difficult to surmise. They, too, can permit refugees to plot the overthrow of the regime that threw

³² Signed at Habana, 1928. Provides that the contracting parties must use all means at their disposal to prevent nationals as well as aliens within their territory from participating in civil strife in another American state by gathering elements for it, or crossing the boundary or sailing from their territory for purposes of starting or promoting such strife. Each party is called upon to disarm and intern rebel forces entering its territory, forbid traffic in arms (except with the recognized government of the country) when the belligerency of the rebels has not been recognized and prevent the arming or equipping of any vessel intended to operate in favor of the rebellion.

them out of power and if necessary assist them. This is not to say that it is always a *reaction* on the part of dictatorial regimes to a process started by zealous revolutionary neighbors. In politics of this sort it is usually impossible to determine who sets the process in motion. It is enough to know that for the reasons cited above, unstable political regimes have found it "necessary" to conspire or at least permit conspiracies on their territory against neighboring regimes. No attempt will be made here to review the numerous cases of the past two decades,³³ but a brief look at two of the more serious incidents will illustrate the results of the developments described above.

On December 11, 1948, the Costa Rican Ambassador in Washington informed the Organization of American States that "the territory of Costa Rica had been invaded by armed forces proceeding from Nicaragua" and invoked the Inter-American Treaty of Reciprocal Assistance.³⁴ After due investigation, a special committee of the Council reported that "there is not the slightest doubt of the failure of the Nicaraguan Government to take adequate measures to prevent revolutionary activities directed against a neighboring and friendly country from being carried out." Nor was the guilt entirely on one side. The committee also found that "for many months before the invasion the so-called Legion of the Caribbean, or Caribbean Legion, with material and moral help from the Costa Rican Government, enjoyed official sympathy and facilities for carrying out its program and activities, both of which, according to general opinion in the Caribbean area were designed to overthrow certain governments, among them the present regime in Nicaragua." The usual plea that difficult border areas make it virtually impossible to prevent such activities cannot be sustained in this case. The committee was very explicit in pointing out that both governments *could* and *should* have taken adequate measures.³⁵

By 1950, the germ of intervention and counter-intervention had spread throughout the Caribbean and Central America. As a result of complaints by the government of Haiti, the special committee of investigation found evidence which implicated Cuba, the Dominican Republic, Guatemala and Costa Rica. It found, first of all, that the Dominican Republic had permitted refugees to carry on, in Dominican territory, "activities designed to disturb the internal peace of Haiti." It also

³³ The earlier cases are treated in Edgar S. Furness, Jr., "The Inter-American System and Present Caribbean Disputes," *International Organization*, IV (1950). These and more recent cases are treated in Pan American Union, *Applications of the Inter-American Treaty of Reciprocal Assistance, 1948-1956* (1957).

³⁴ *Ibid.*, p. 19.

³⁵ *Ibid.*, pp. 26-28, 48.

found "that certain Dominican officials not only tolerated the activities of [a conspirator against the Haitian government] but aided him in the November-December conspiracy."³⁶

More significant, however, is the fact that this incident was related to other conspiracies going back a number of years:³⁷

It is well known that during the first half of 1947 the activities of conspirators who were intending to invade the Dominican Republic were initiated in Cuba. In Habana and at other points in Cuba, more than 1000 men were gathered together and trained, and made ready for the use of armed force.

Information appearing in the Press shows that public recruiting took place on Cuban territory for the purpose of increasing the expeditionary forces.

The expeditionary forces included citizens of many nationalities, many of whom came to Cuba individually or in groups from their countries of residence or origin, and their arrival could not have taken place unknown to the authorities.

Finally, all of the manpower and war materials that had been dispersed over different parts of Cuba, were concentrated at Cayo Confites. The action preceding the concentration at that point, and the presence of an expeditionary army there could not have been accomplished without full knowledge on the part of Cuban civil and military authorities, a fact that was confirmed by ex-President Grau San Martín in the declaration published by the review "Bohemia" in its issue of June 26, 1949.

The government of Guatemala had also been involved in this affair. The committee found "that Guatemalan authorities facilitated and permitted continuous and illegal activities as regards traffic in arms and passage of planes" delivering armaments. "It is likewise a fact," the committee concluded, that revolutionary leaders and many others connected with these illicit activities "enjoyed privileges and facilities that were helpful in the preparation of the Luperon attack."³⁸

These conflicts have been further complicated by the intrusion of the Cold War into the area. That one of the key elements of Soviet

³⁶ *Ibid.*, p. 109.

³⁷ *Ibid.*, p. 111.

³⁸ *Ibid.*, p. 115. Even the assumption that small powers cannot intervene in the affairs of great powers seems to have been challenged during these years. In 1954, a British investigation showed that definite assistance had been offered by the Guatemalan government to the Peoples United Party of British Honduras, a party actively seeking separation from Britain. It showed payment of \$500 by the Guatemalan consul at Belize in connection with the costs of defense of party members on trial for sedition. It also showed that an extremely seditious broadcast was made from the Government Broadcasting Station in Guatemala City, based upon materials supplied through the instrumentality of the Peoples United Party. Other less active support had also been offered by officials of the Guatemalan government: Reginald Sharpe, *British Honduras: Report of an Inquiry held by Sir Reginald Sharpe into Allegations of Contacts between the Peoples United Party and Guatemala* (1954).

foreign policy is intervention through subversion is too well known to need further discussion here. When this happens or when the United States is convinced that it has happened in the Western Hemisphere it becomes a matter of concern to Washington. With its security threatened (or when it is convinced that it is) the United States will seek ways of circumventing the principle of non-intervention just as the Caribbean and Central-American governments have done.

U.S. Secretary of State Dulles' maneuvers at the Tenth Inter-American Conference in 1954 are almost universally regarded throughout Latin America as a prime example of intervention. The product of these maneuvers was the Declaration of Solidarity for the Preservation of the Political Integrity of the American States Against the Intervention of International Communism. It declared:³⁹

that the domination or control of the political institutions of any American State by the international communist movement... would constitute a threat to the sovereignty and political independence of the American States, endangering the peace of America, and would call for a Meeting of Consultation to consider the adoption of appropriate action in accordance with existing treaties.

There was little doubt at Caracas that Secretary Dulles had the Guatemalan Government in mind although his resolution would provide the basis for action in case of similar threats which might arise in other places in the hemisphere. But any attempt to extend the scope beyond the specific threat which the United States had in mind was doomed to failure. Even the diplomatic language of the report of the United States delegation cannot obscure this fact.⁴⁰

Several of the amendments proposed reflected a desire among various delegations to give greater attention to the promotion of human rights, the effective exercise of representative democracy, and the development of economic and social well-being as means for combating communism. Recognizing the desirability of reaffirming these traditional concepts but considering it inadvisable to expand the scope of the proposed resolution to accomplish this purpose, the Committee decided to incorporate the amendments in a separate resolution entitled the "Declaration of Caracas" (XCV). The Panamanian amendment relating to the abolition of racial discrimination as a means of fighting communism was also made the subject of a separate resolution (XCIV).

But neither the resolution against racial discrimination nor the resolution on human rights and the development of economic and social well-being calls for anything like a meeting of consultation to make it effective.⁴¹ The United States could hardly risk such action

³⁹ Inter-American Conference, Tenth, *Report of the Delegation of the United States of America* (1955), p. 157.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 9.

⁴¹ Resolutions XCIV and XCV, *ibid.*, pp. 158-159.

with regard to the former (racial discrimination). On the other hand, one need have little doubt what would have happened to our strongest supporter — Venezuela (then under the Pérez Jiménez dictatorship), the Dominican Republic (forever under Trujillo), Cuba (then under Batista) and Peru (then under the Odría dictatorship),⁴² if the resolution on human rights had been included.

It is, of course, true that the "existing treaties" referred to in the Dulles resolution say nothing about collective action in support of democracy or human rights.⁴³ Thus the resolution justified the proposed action upon the assumption that domination of the political institutions of any American state would endanger the peace and security of the hemisphere. But Latin-American delegates were careful to point out that failure to practice democracy, protect human rights and give adequate attention to economic and social well-being all provided the environment in which communism would grow.⁴⁴ Thus their amendments were also based upon the security, although they would begin one step further back. Mr. Dulles left the conference after gaining approval of his project while the other resolutions were relegated to the status of pious pronouncements.

The way was now open for the calling of a Meeting of Consultation and such a meeting was in fact set for July 7, 1954, in order to consider the danger posed by the international Communist movement in Guatemala.⁴⁵ Before the appointed date, however, the government of Guatemala was overthrown and, the immediate cause for alarm being removed, the meeting was postponed *sine die*.⁴⁶

But only the most superficial understanding of the nature of the

⁴² See Inter-American Conference, Tenth, *Actas y Documentos*, II, esp. pp. 262-265, 270-277, 288-290.

⁴³ Refers to the Inter-American Treaty of Reciprocal Assistance (Rio Treaty), signed at Rio de Janeiro, Sept. 2, 1947. Article 6 provides that "If the inviolability or integrity of the territory or the sovereignty or political independence of any American State should be affected by an aggression which is not an armed attack or by an extra-continental or intracontinental conflict, or by any other fact or situation that might endanger the peace of America, the Organ of Consultation shall meet immediately in order to agree on the measures which must be taken in case of aggression to assist the victim of the aggression or, in any case, the measures which should be taken for common defense and for the maintenance of the peace and security of the Continent." Article 25 of the Charter of the O.A.S. incorporates this treaty by reference.

⁴⁴ See, for example, the Panamanian, Bolivian, Uruguayan, and Guatemalan amendments and resolutions in Inter-American Conference, Tenth, *Actas y Documentos*, III, pp. 278, 282-283, 292, 313, 118.

⁴⁵ Pan American Union, *Applications of the Inter-American Treaty of Reciprocal Assistance, 1948-1956*, p. 153.

⁴⁶ *Ibid.*

communist movement could permit the assumption that the threat, if it had existed in the first place, had been removed by a mere change in government. The Honduran motion, seconded by the United States, that the meeting be postponed *sine die* raised many questions indeed. Perón's Argentina (now on the side of the Angels) assured everyone that it, too, was anti-communist but insisted that the Guatemalan affair had only been the beginning of armed interventions and that it was deeply concerned with such affairs. In the light of the serious accusations made by the late Guatemalan Government, the Argentine representative felt that those who had been implicated would welcome a chance to confirm their denials.⁴⁷ But the brand of intervention which the United States feared (communist intervention) had apparently been dealt with and it was not in the least interested in pushing the question beyond this point.

The successful revolutions against oppressive dictatorships in Cuba and Venezuela by early 1959 were the catalyst for a new wave of interventions. Hardly a week passed throughout the year without some such complaint. While it is a fact that numerous expeditions were launched and that they were intended to overthrow several of the governments in the area, the extent to which they were aided by active or passive government support cannot be determined until reports of objective investigations are available. Dr. Castro's statement shortly after assuming power in Cuba was scarcely calculated to ease the tension: "One must feel solidarity with all the exiles of the various dictatorships of Trujillo, Somoza and Paraguay which yet remain in America and I will say that they can count on my aid and sympathy."⁴⁸ Although in later statements he pledged himself to abide by the principle of non-intervention⁴⁹ this revision inspired little confidence so far as the rest of the Caribbean area was concerned.

In this atmosphere the Meeting of Consultation of Ministers of Foreign Affairs of the American States met in Santiago de Chile, August 12-18, 1959, thirty-one years after the eventful meeting at Habana, Cuba. In addition to the fact that both conferences met in the midst of hotly debated interventions (the most recent being called for this specific reason), there are some remarkable similarities. Cuba, the Dominican Republic and Nicaragua were at the center of the controversy in both cases, but for quite different reasons. More significant

⁴⁷ O.A.S., Document C-a-155, Acta de la Sesión Extraordinaria celebrada el 2 de julio de 1954, (1954), pp. 920-922.

⁴⁸ *New York Times*, February 20, 1959.

⁴⁹ *Ibid.*

is the fact that many of the same arguments in support of intervention were repeated at Santiago, almost as if one conference had been but a second session of the other.

The Venezuelan Minister declared that "there is a danger that too much emphasis may be given to the question of non-intervention while overlooking the importance of liberty and self-determination for the development of the hemisphere."⁵⁰ He noted also that "Napoleon in Europe and Bolívar in America extended the principle of liberty with support of arms. The O.A.S. must consolidate the inter-American system or let it deteriorate."⁵¹ Both Cuba and Venezuela called for a *cordón sanitario* around dictatorial regimes.⁵²

It is, of course, true that they did speak of *collective* intervention from time to time. But it is also true that, in the absence of agreement on collective intervention, they strongly opposed a permanent inter-American committee of vigilance to prevent unilateral intervention throughout the hemisphere.⁵³ The Cuban Minister insisted that it would itself violate the sovereignty which it sought to protect while his counterpart in Venezuela said that it would only serve as a protective shield for dictators.

Even Dr. Ferrara's eloquent reference (Habana, 1928) to the nobility of interventions which had freed Cuba from the yoke of Spain found an ironic sequel in the Dominican Minister's remarks. He assured the Cuban Minister that the only expedition ever to leave his country bound for Cuba was the one that brought José Martí.⁵⁴

There were some interesting contrasts in the conferences as well. The United States was not the target for all complaints as had been the case thirty-one years earlier. This may in itself be helpful in promoting a more objective study of the problem in the future. The ghost of 1928 was very much present, however, and accounted in large part for the reaction of most delegations to any suggestion of collective intervention. A second difference is the fact that at the 1928 conference intervention was discussed frankly and openly. Whatever else is said about the interventions of the late nineteenth and early twentieth century, they were frankly admitted and could be identified and discussed for what they were. The interventions of the past two decades, quite the contrary, are indignantly denied by those who per-

⁵⁰ *La Prensa* (Buenos Aires), August 15, 1959.

⁵¹ *La Prensa* (Lima), August 15, 1959.

⁵² *Ibid.*, August 12, August 16, *La Prensa* (Buenos Aires), August 16.

⁵³ *Ibid.*, August 15, *La Prensa* (Lima), August 14.

⁵⁴ *Ibid.*

petrate them, this in the face of clear evidence presented by the O.A.S. The problem is thereby made that much more difficult to deal with.

Finally, and perhaps the most significant difference, in 1959 there was at least more discussion of international and organizational responsibility. As mentioned earlier, those who called for collective intervention clearly had specific governments in mind and when it appeared that collective intervention might be treated in more abstract terms there was less interest. But this conference did at least get beyond the usual rigid pronouncements of the doctrine of non-intervention. It entrusted the Inter-American Peace Committee with the study of two related questions: a) "methods and procedures to prevent any activities from abroad designed to overthrow established governments or provoke instances of intervention . . ." and b) "the relationship between violation of human rights or the nonexistence of representative democracy, on the one hand, and the political tensions that affect the peace of the hemisphere, on the other."⁶⁵

V

While the revolutionary movements mentioned above have contributed to governmental action clearly contrary to the principle of

⁶⁵ U. S. Department of State *Bulletin*, XLI, Sept. 7, 1959, pp. 343-344. Subsequent to completion of this paper a Study on the Juridical Relations between the Respect for Human Rights and the Exercise of Democracy was prepared by the Inter-American Juridical Committee (presumably at the request of the Inter-American Peace Committee). In this report a majority of delegates felt that there was not, at the present time, any legal basis in the Charter of the O.A.S. or elsewhere for Organization action "in defense of democracy, for its maintenance or for its restoration." Comité Jurídico Interamericano, *Estudio sobre la relación jurídica entre el respecto de los derechos humanos y el ejercicio de la democracia* (Pan American Union, 1960), p. 18. The Sixth Meeting of Consultation of Ministers of Foreign Affairs (San José, Costa Rica, August, 1960) was convened in response to Venezuelan charges that the Dominican Republic had been involved in efforts of certain Venezuelans to assassinate President Rómulo Betancourt and was thus guilty of aggression and of intervention in Venezuelan affairs. Upon substantiation of the facts by a committee appointed by the O.A.S. Council, the Meeting voted to condemn the action of the Dominican Republic as aggression and intervention in the domestic affairs of Venezuela. A break in diplomatic relations and an arms embargo was recommended to all O.A.S. members. United States, Department of State, *Bulletin* (Sept. 5, 1960), pp. 355-359. Although action was taken under the Rio Treaty, there is much to suggest that the nature of the Trujillo regime played an important part in the decision. U. S. Secretary of State Herter noted, for example, that "these measures are intended to contribute to the establishment there of a government which will be both representative and responsive to its obligations within the inter-American system." See *ibid.* (Sept. 12, 1960), p. 408. The Venezuelan Foreign Minister declared that "it has been noted that the treaty was intended by the United States to intervene in the life of the Latin American nations, but it is being used for the first time against a ferocious dictatorship." *New York Times*, August 18, 1960. This was further suggested by a subsequent decision of the Council of the O.A.S. calling for economic sanctions even though, as the six abstainers pointed out, there had been no further acts of aggression to justify this. *Ibid.*, January 5, 1961.

non-intervention, they have also been a factor in a less violent development, the fruits of which are being used to attack on legal grounds the absolute interpretation of the principle. The demands which were behind these revolutionary movements began to find their way into the inter-American conferences where all American states were asked to declare themselves in support of democratic government and constitutional guarantees of certain basic human rights.

In some cases this represented an honest desire on the part of a government to see these principles written into charter. In other cases it was part of a propaganda battle to embarrass and weaken the position of a neighboring (dictatorial) regime. In still others it no doubt represented a cynical and opportunistic attitude on the part of a dictatorial regime desiring to pay lip service to ideals which it recognized as popular at home and abroad.

Whatever the motives, inter-American declarations and resolutions began to refer to liberty and democracy not only as ideals but as concepts already put into practice. Thus resolution XVII of the Inter-American Conference for the Maintenance of Peace, held at Buenos Aires in 1936, declared "that the American Nations, true to their Republican institutions, proclaim their absolute juridical liberty, their unqualified respect for their respective sovereignties and the existence of a common democracy throughout America." The delegates made this declaration "having considered: That they have a common likeness in their democratic form of government and their common ideals of peace and justice."⁶⁶ If this was a compliment to some governments it was certainly an insult to others. Each succeeding conference and meeting has reiterated similar declarations all of which were about equally remote from the facts. The preamble to the Charter of the O.A.S. states "that the true significance of American solidarity and good neighborliness can only mean the consolidation on this continent, within the framework of democratic institutions, of a system of individual liberty and social justice based on respect for the essential rights of man." The most recent, the Declaration of Santiago de Chile, declares that "the principle of the rule of law should be assured by the separation of powers," that "the governments of the American republics should be derived from free elections," and that "human rights . . . should be protected by effective judicial procedures."⁶⁷

Although such documents cannot be considered statements of international law even among the American states it certainly is true that

⁶⁶ *The International Conferences of American States*, First Supplement, p. 160.

⁶⁷ U. S. Department of State *Bulletin*, XLI, Sept. 7, 1959, p. 343.

they do demonstrate a growing desire to make it obligatory for each state to provide certain constitutional guarantees of basic human rights. It means at least that "the ground has been plowed, and in some future inter-American conference there may arise the feeling that the seed sown at Bogotá have matured. These freedoms and human rights will then be so firmly entrenched in the thinking of the Americas that deviation from them cannot be tolerated."⁵⁸

No conference has yet come close to doing this but the number of states which have claimed individually that these documents have legal force has been increasing. We have already noted that in 1945, the government of Uruguay took this position and was supported by Guatemala, Panama, and Venezuela. In its reply the government of Guatemala observed that the Uruguayan note "supported with the full force of the democratic tradition of Uruguay, the position which the Guatemalan delegation, responding to the general feeling of the Revolutionary Government and people of this republic, had the honor to present . . . at the Conference of Chapultepec."⁵⁹

In view of the position which it took at the Meeting of Consultation at Santiago de Chile, the government of Cuba would appear to have added itself to this list (at least temporarily). But at this same meeting Guatemala would seem to have returned to a more conservative position (temporarily; perhaps) in favoring only a meeting to prepare a convention for sanctions against aggression.⁶⁰ In January, 1960, the President of Brazil offered very qualified support⁶¹ and in February Venezuela again demanded that the O.A.S. intervene to protect human rights in the Dominican Republic.⁶²

Thus, while these documents do represent popular aspirations, they have in recent years been equally important in other respects. They have provided a convenient justification and a convenient norm for denouncing a neighboring regime, either when the latter may be a threat to the security of the government issuing the denunciation or when such denunciation serves the interest of domestic politics. We have seen that they provide a convenient justification for demanding collective intervention and even for hinting at a right of unilateral intervention. In short they are used as a type of "legal" weapon for at

⁵⁸ Ann Van Wynen Thomas and A. J. Thomas, Jr. *Non-Intervention: The Law and Its Import in the Americas* (1956), p. 389.

⁵⁹ Uruguay, *op. cit.*, p. 42.

⁶⁰ *La Prensa* (Buenos Aires), August 13, 1959.

⁶¹ *New York Times*, January 31, 1960.

⁶² *Ibid.*, February 8, 1960.

tacking the absolute interpretation of the principle of non-intervention, especially in response to immediate political or security requirements. As this tendency becomes more pronounced and thereby moves farther and farther away from the principle of non-intervention the tension between the two can only become more serious. This is the problem now facing the inter-American system.

VI

There can be no doubt that the principle of non-intervention is still generally regarded as fundamental to the inter-American system, that American governments do regard it as a rule of law and that they are well aware that they are breaking the law when they resort to intervention. Yet the fact remains that in the past two decades Central America and the Caribbean have probably seen more cases of intervention than any other area of the world outside the Soviet sphere. Furthermore, few if any states in the area can honestly plead innocence.

When a government feels threatened by a neighboring regime with an antagonistic ideological and political orientation (or when its domestic and foreign interests make it convenient to picture such a regime as a threat) there is a growing tendency to insist upon a right of collective intervention. But almost invariably the intervention called for is directed at a specific regime. Thus, Uruguay called for intervention against Nazi-type dictatorships, the United States called for intervention against communist-dominated regimes and Venezuela and Cuba have called for a *cordón sanitario* around the Trujillo, Somoza, and Paraguayan regimes. Any proposal to think of intervention in more abstract terms has very little appeal. Each government, of course, fears that some feature of its own political, economic or social system will be grounds for embarrassing discussion and investigation if not intervention. The United States has its racial problems complicated by the federal system and there are few Latin-American states whose political system would not offer grounds for complaint. For all Castro's denunciation of the Dominican Republic, it is doubtful that Cuba would rate much higher in any objective evaluation of democratic institutions.

By no means the least cause for concern is the old problem of "denial of justice" to aliens. Conflicts over the treatment of United States private investments throughout Latin America are still far from being a thing of the past and the awareness of this fact brings back the ghost of 1928. Any reference to collective intervention revives the fear of United States intervention under a different name. Raúl Roa,

Cuban Minister of Foreign Relations, was only expressing without the usual tact what most delegations at Santiago probably feared when he declared that a Caribbean Commission would be only a tool of United States intervention.⁶³

To this must be added the concern aroused by the Guatemalan case. The United States, unlike Latin-American states who had earlier proposed collective intervention, was able to force its resolution through in the face of reluctant partners. But there can be little doubt that it was United States power rather than genuine agreement which was responsible for approval. Sydney Gruson in the *New York Times*, probably described it accurately:⁶⁴

Señor Toriello [Guatemalan Minister of Foreign Relations] said many nasty things about the United States that virtually all Latin Americans believe. They were willing to applaud him since it cost nothing. But not many were willing to vote against the United States when they might have to get up later in the Conference and ask for economic aid. In the committee vote, only Mexico, Uruguay and Argentina sided with Guatemala.

It may well be that the "success" of the United States in gaining the necessary votes for its declaration has been offset by the resentment created. By calling back the ghost of 1928 it has helped to make the problem that much more difficult to deal with.

Yet it must be remembered that all of this came about as a result of what the United States, rightly or wrongly, regarded as a requirement of continental security. This raises the question whether a rule of law which has intended to provide protection against a democratic power with limited imperialistic ambitions is adequate in the face of a totalitarian power with imperialistic ambitions on a global scale. The voices insisting that the United States cannot counter Soviet intervention with a policy of scrupulous non-intervention will undoubtedly increase if such crises become more frequent. On the other hand, Latin Americans are justifiably concerned that there will be more cases similar to that of Guatemala. To most of them the only hope seem to rest in a stronger statement of the principle of non-intervention.

But it is as useless to outlaw intervention without providing a satisfactory substitute as it is to outlaw war when no satisfactory substitute is available. When the apparent "necessity" of intervention appears to outweigh any long-term advantages of preserving the principle of non-intervention, states will resort to the former. This holds true for small powers as well as great powers and the record of the past two decades shows an increasing number of apparent "necessities."

⁶³ *La Prensa* (Lima), August 14, 1959.

⁶⁴ *New York Times*, March 7, 1954.

All of this should be, and indeed has been, a cause for sober concern on the part of jurists and statesmen in this hemisphere. Dr. Ferrara's plea before the Sixth International Conference of American states, that absolute non-intervention in the name of liberty and self determination of peoples could defeat the very ideals it sought to protect, has been forcefully vindicated. Now it might be asked if refusal to compromise on the principle of absolute non-intervention will not threaten the very principle itself. It can, of course, continue to be honored in countless declarations and protests but if it does not square with the hard facts of international politics that will be the extent of its honor. It will require more than pronouncements against intervention and a periodic parading of the ghost of 1928. It will also require much less opportunism on the part of the United States than that shown at the Caracas conference and in events immediately thereafter.

To some it appeared that, at Caracas, Latin Americans were dragging their feet in recognizing the legitimate security interests of the United States. But to many others, Secretary Dulles' failure to show equal interest in Latin-American attempts to relate hemisphere security to problems of economic and social well-being appeared fully as short sighted. So long as the question of intervention continues to be dealt with exclusively in response to some specific and immediate threat facing a state or group of states, the real problem tends to remain untouched. The severe limitation of collective intervention, the fact that attempts to enforce democracy and respect for human rights would probably create as many problems as they would solve, is too often brushed aside. The same thing can be said concerning attempts to prevent communist subversion. Ten years ago, a study dealing with some of these same problems suggested that procedures to prevent acts of aggression in this hemisphere would have to be "supplemented not only by investigation of the states of democratic development, but by well-planned, systematic, intensive effort to ameliorate or remove the basic causes of inter-American friction."⁶⁵ While the past ten years have seen considerably more effort in this direction it is doubtful if it could be called "well-planned," "systematic" or "intensive."

⁶⁵ Furness, *op. cit.*, p. 597. Reference is, of course, to problems of economic and social injustice. The Declaration of Santiago at least calls for a study of these problems in relation to tensions in the area.

THE UNIVERSITY OF CHICAGO PRESS
530 N. Dearborn Ave. Chicago, Ill. 60610
Tel. 312/937/1234

FOLCLORE DA GUERRA DO PARAGUAI

Paulo de Carvalho Neto

Creio na existência de um ciclo folclórico da Guerra da Tríplice Aliança, Guerra do Paraguai ou ainda Guerra Grande (1865-1870). Não por haver colhido dados de campo expressamente a respeito, pois não tomei essa deliberação durante os dois anos que vivi em Asunción (1950-1951). Mas devido às fontes bibliográficas que reuno, dia a dia. Se isoladas não são realmente expressivas, em conjunto, não obstante, revelam-nos, inequivocamente, dito ciclo. Mediante o alarme destes fatos — um simples sintoma — chamo a atenção dos estudiosos, sugerindo-lhes a importância de uma pesquisa a fundo, não só nas bibliotecas como entre informantes.

Os primeiros elementos que reuni figuram no meu livro *Folklore del Paraguay*.^{*} Estão ali 15 peças, paraguaias, brasileiras e argentinas, umas folclóricas de verdade, outras somente populares, sem incluir as de projeção estética. Seria despropositado reproduzi-las aqui. Apenas as mencionaremos, com breves comentários:

- | | |
|---|----------|
| 1. O macaco, o cachorro e o morcêgo. | (Versos) |
| 2. Cielito. | (Versos) |
| 3. Acampamento Cerro León. | (Versos) |
| 4. A aregüenha. | (Versos) |
| 5. Pombero. | (Mito) |
| 6. Visagem no lago Ypoá. | (Caso) |
| 7. <i>Plata Yvyguy</i> da <i>Residencia</i> . | (Casos) |
| 8. A cruz de Isabel. | (Lenda) |
| 9. Soldado da Guerra do Paraguai. | (Versos) |
| 10. Eu fui combater c'o Lopes. | (Versos) |
| 11. Foi o Marquês de Caxias. | (Versos) |
| 12. Romance da Guerra do Paraguai. | (Versos) |
| 13. O veterano do Paraguai. | (Versos) |
| 14. Romance da paraguaia. | (Versos) |
| 15. "Tin, tin, tin, media caña". | (Versos) |

As peças Nos. 1, 2, 3, 4 procedem do próprio Paraguai. São canções

^{*} *Folklore del Paraguay*, inédito há 8 anos! Será por causa do tema? Da área? Do número de páginas? Do autor? Devo calar-me. *Curae leves loquuntur*.

e romances de guerra e figuram, entre outras fontes, na moderna *Historia de las Letras Paraguayas* de Carlos R. Centurión,¹ que as considera populares durante o conflito. A primeira, em guarani, descreve o encontro de três animais do diabo, "*Caí, Yaguá, Jha Mbopí*", isto é, o macaco, o cachorro e o morcêgo, respetivamente Pedro Segundo (*sic*), Bartolo Mitre (*sic*) e Venancio Flores. Diz que os três se reúnem para tomar a Paraguai. E que trazem os seus negros ("*O güerú i cambá cuéra*"), os quais borram as calças, de medo. López lhes adverte: "Negros, não passareis!" ("*Nda pejhasáiri cambá!*") Pedro Segundo—este velho macaco magro, negro sujo e porco ("*Carayá tuyá pirú, Cambá ky'á taya-sú*") — não veria Asunción nem se desse ordens ao diabo. Na segunda peça — "Cielito"—, diante do regimento paraguaio chamado "Aca Verá", em Curupaity, os negros voltam a defecar e urinar. Abrem-lhes fogo e isto os enlouquece e os debanda.

Allá va cielo y más cielo,
Cielito ipajha itél...
Pedro Segundo corona
Jho á maye yvype té.
Ybype ma jhina
corona tuyá,
De Pedro Segundo
Cambá ruvichá.

Lá vai céu e mais céu,
o último céusinho!...
A coroa de Pedro Segundo
dizem que rolou pelo chão.
No chão já está
a velha coroa,
de Pedro Segundo
Chefe dos negros.

A terceira peça já não é satírica. Narra feitos heróicos e a tragédia da rendição, também em guarani, terminando com um clamor de angústia: "Impossível, major Lacu / vamos entregar a bandeira, / vamos entregar a bandeira, / a bandeira do Paraguai?"

Imposible mayor Lacú,
Ña entregáta-pa la bandera,
Ña entregáta-pa la bandera,
La bandera del Paraguay.

A quarta, por sua vez, é de arrebatado patriótico, tendo sido a canção guerreira das mulheres de Areguá ao alistarem-se.

São também de procedência paraguaia as peças Nos. 5, 6, 7 e 8. Mas já não se trata aqui de canções e romances, nem tampouco de exemplos mortos.

Pombero é um conhecidíssimo mito paraguaio, imagem de um homem amorenado, muito alto ou muito baixo, forte e cabeludo até nas mãos e nos pés, com um chapéu de palha, um traje esfarrapado e um saco às costas. Assobia que se escuta de longe ou imita os pássaros, as feras,

¹ Centurión, Carlos R. *Historia de las Letras Paraguayas*. 3 vols. Editorial Ayacucho. B. Aires, Tomo I, 1947, pp. 332; Tomo II, 1948, pp. 433; Tomo III, 1951, pp. 473.

os cães, os cavalos, os ventríloquos, os enfermos. Se quiser, vira-se em planta ou em qualquer bicho. Entra pelo buraco das fechaduras. Rouba meninos e mocinhas. Faz tratos amistosos com quem lhe der mel, frutas, fumo. Sua vingança é cruel. Aparece de noitinha, pelos caminhos ou durante a sesta. Etc. Está consignado por numerosos autores. Mas se liga ao folclore da Guerra do Paraguai pelo fato de ter dado seu nome a um batalhão, o famoso "batalhão Pombero", que atuava na retaguarda aprisionando os covardes e os desertores. Segundo Valdovinos, seu renome não provém, por conseguinte, de atos pròpriamente heróicos. Atuava de noite, silenciosamente, como em guerrilhas. "Os pomberos tinham que se mover como sombras e serem pouco menos que invisíveis. Viviam perenemente agachados por tôda parte; nas florestas, nas charcas, nas sendas solitárias, nas picadas lúgubres, à entrada das matas, dos pântanos e dos esteiros. Caíam de supetão sôbre os povoados, aproveitando tormentas ou chuva. E assim caçavam os emboscados carentes de pistolões políticos, um por um ou em grupos."²

As aparições do lago Ypoá foram registradas por um dos meus alunos, em 1951. Nêle, por espaço de alguns minutos, escuta-se um canhão da Guerra e vê-se, a seguir, 12 a 15 soldados em marcha militar, uniformizados à antiga, com o da frente portando a bandeira paraguaia, destrozada mas orgulhosa, ondulante ao vento.³

As "*plata yvyguy*" correspondem às botijas brasileiras. Literalmente: tesouro escondido. Segundo Cadogan, "seria difícil encontrar a povoação que careça de sua lenda de *plata yvyguy*."⁴ Conta a tradição, e eu mesmo a ouvi, que são inúmeras as *plata yvyguy* da *Residencia*.⁵ Na fuga desesperada, muitos enterraram os seus bens para sempre. De vez em quando, noticia-se algum achado. O felizardo manda então celebrar missa pelo descanso da alma do antigo dono.

A cruz de Isabel também está ligada, pròpriamente, à *Residencia*. É uma lenda histórica supervivente em Concepción. Solé Rodríguez registrou-a em 1897 e Rolón Medina, em nossos dias. Isabel, uma *residenta*, fugia com sua filhinha, nos últimos dias da hecatombe. Caiu

² Valdovinos, Arnaldo. *La Incógnita del Paraguay*. Editorial Atlántida. B. Aires, 1945, pp. 75-76. Veja-se também Fariña Núñez, Eloy. *Conceptos Estéticos. Mitos Garantidos*. Talleres Gráficos Mariano Pastor. B. Aires, 1926, p. 210.

³ Báez, Luis J. *Aparición en el lago Ypoá*. Leyenda heroica sobre la Guerra del Setenta. CEA. Doc. 13 de 30. V. 1951. Asunción, 1 pág. mimeogr.

⁴ Cadogan, León. *Plata Yvyguy. Tesoros Escondidos*. En Colección Félix. *Antología Ibérica y Americana del Folklore*. Guillermo Kraft Limitada. Buenos Aires, 1953, págs. 243-245.

⁵ A trágica retirada paraguaia, ante a invasão inimiga, passou à história com o nome de "*Residencia*".

exausta, perdeu a filha... expirou. Mas os carnívoros não ousaram tocá-las. Enterraram-nas depois, pondo-lhes sua cruz, a "*curuzú-Isabel*". Até o dia de hoje, em Concepción, esta cruz é milagrosa, já tendo sido substituída várias vezes, pois cada crente lhe retira lascas para amuletos.⁶

As peças Nos. 9, 10, 11 e 12, por sua vez, procedem do Brasil. São tôdas do folclore poético, colhidas respectivamente por Mário de Andrade,⁷ Amadeu Amaral,⁸ Gustavo Barroso⁹ e Renato da Costa Pacheco.¹⁰ Em matéria de sátira devolvem ao Paraguai aquelas insolências e descomposturas já vistas nas peças 1 e 2. Segundo elas, López fêz um batalhão "de muié", escreveu ao Conde D'Eu "pra fazê *as pais* com êle", ofereceu-lhe milhões, implorou a Chico Diabo "não me mata", etc.

Já no seu tempo, Sílvio Romero se deparou com folhetos do tipo literatura de cordel alusivos ao tema, e com um cantador de nome Sant'Ana "que cantava rudes estrofes de sua lavra relativas aos feitos daquela campanha." Mas deixou-os passar, por não considerá-los "genuína poesia popular."¹¹ Inexplicavelmente, defendia uma tese quasi absurda em nossos dias, a da inexistência de ciclos folclóricos brasileiros ligados à nossa história. Fê-lo, quiçá, em vista da pobreza de investigações daquela época. "A falta que notamos no cancioneiro brasileiro é a de simples referência aos mais notáveis fatos da nossa história social e política e aos seus homens representativos mais eminentes. (...) Temos por assentado, pois, que nem as cenas do povoamento primitivo do país nos séculos XVI e XVII, nem as façanhas dos bandeirantes, nem as guerras dos holandeses e franceses, nem as dos espanhóis no Sul, nem as lutas dos *Mascates* e *Emboabas*, nem as cenas da mineração, nem mesmo a Independência, nem as guerras da Cisplatina, do Prata

⁶ Solé Rodríguez, Oriol. *Leyendas Guaraníes*. 1º Serie. Dornaleche y Rey Edit. Montevideo, 1902, pp. 45-57, e Rolón Medina, Anastasio. *Curuzu Isabel. Leyenda*. La Tribuna, 24. VIII. 1952. Asunción, 1º Semana Folklórica Paraguaya, p. 20.

⁷ Pereda Valdes, Ildefonso. *El Negro Rioplatense y otros ensayos*. Claudio García & Cía. Editores. Montevideo, 1937, p. 47.

⁸ Amaral, Amadeu. *Tradições Populares*. Instituto Progresso Editorial, S.A. S. Paulo, 1938, p. 160.

⁹ Barroso, Gustavo. *Ao Som da Viola. Folclore*. Nova edição correta e aumentada. Departamento de Imprensa Nacional. Rio de Janeiro, 1949, p. 503.

¹⁰ Costa Pacheco, Renato da. *Guerra do Paraguai. Romance*. Folclore, Julho a Dezembro de 1952, Espírito Santo, Vitória, Brasil, p. 13.

¹¹ Romero, Sílvio. "Novas contribuições para o estudo do Folclore Brasileiro." Em *História da Literatura Brasileira*, Tomo I. 3º ed. aumentada. Organizada e prefaciada por Nelson Romero. Livraria José Olympio Editora, Rio, 1943, pp. 154-155.

e do Paraguai — determinaram a produção de ciclos poéticos às nossas musas populares.”¹²

As peças Nos. 13, 14 e 15, finalmente, são argentinas. Algumas figuram, entre outras fontes, no extraordinário *Romancero* de Ismael Moya. A primeira impulsiona a lutar contra “esos indios” do Paraguai.¹³ A segunda, com numerosas variantes já colhidas, é profundamente triste em seus lamentos, contando a história de uma jovem paraguaia depois da Guerra, sem pais e sem irmãos:¹⁴

La guerra con tres naciones
a mi pueblo desgarró.
Pobre, triste y abandonada
en el mundo me dejó.

E a terceira é como a primeira, de incitação bélica, ao som da “media caña.”¹⁵

A estas quinze peças acrescento, agora, mais sete, respectivamente:

- | | |
|--|----------|
| 16. “O López quiz tomar conta”... | (Versos) |
| 17. “Cercado, batido, prêso”... | (Versos) |
| 18. “Tororó.” | (Versos) |
| 19. “Marcha dos Voluntários da
Guerra do Paraguai.” | (Versos) |
| 20. “Morreu no Paraguai.” | (Versos) |
| 21. “O Lopes.” | (Versos) |
| 22. “Sentenciado do Paraguai.” | (Versos) |

A No. 16 foi colhida há poucos anos por Walter Spalding, da boca do informante Gaudenzio, um negro mina centenário libertado em Porto Alegre, em 1884:

O López quiz tomar conta
do Brasil e meio mundo:
não pensou nos aliado,
Osório e Pedro Segundo.

“A Guerra do Paraguai” — afirma Spalding — “foi cultuada de todo jeito pela literatura e pela musa popular.”¹⁶

¹² *Ibid.*, pp. 153-154.

¹³ Moya, Ismael. *Romancero*. Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires. Instituto de Literatura Argentina. Buenos Aires, 1941, Tomo II, p. 386.

¹⁴ *Ibid.*, p. 378.

¹⁵ Moya, Ismael. *Didáctica del Folklore*. El Ateneo Editorial. Buenos Aires, 1948, p. 159.

¹⁶ Spalding, Walter. *A História e o Povo. Costumes, poesia e lendas*. Capítulo: “Dom Pedro Segundo e a Poesia Popular”. Comissão Estadual de Folclore do R. G. S. Publ. n° 8. Porto Alegre, 1956, p. 76.

A No. 17, também registrada por Spalding, no mesmo trabalho, é das que encerram desabafos satíricos:¹⁷

Cercado, batido, prêso
jaz o paraguaio imundo;
viva o herói de Uruguaiana,
Senhor Dom Pedro Segundo!

A No. 18 é conhecidíssima no folclore brasileiro. Veríssimo de Melo a estuda cuidadosamente, citando versões publicadas por Frei Pedro Sinzig, Gustavo Barroso, H. Villa-Lobos, Alexina de M. Pinto, Mariza Lira e Iris Costa Novaes, além das que êle próprio colheu.¹⁸

Eu fui ao Tororó
Beber água e não achei;
Achei bela morena
Que no Tororó deixei.
(Versão de Natal, R. G. N.)

Eu fui lá no Itararé,
Fui ver água e não achei,
Eu fui ver morena bela,
Já fui, já vi, já cheguei.
(Versão do Ceará)

Eu fui lá no Tororó
Beber água e não achei,
Ver Moreno e Caballero
Já fui, já vi, já cheguei!
(Versão de Santa Catarina)

Segundo Barroso, citado por Veríssimo, "a quadra claramente se refere à batalha de Itororó, travada entre o exército imperial e o Paraguai a 6 de dezembro de 1868, para a posse da ponte sobre o ribeiro daquele nome." O verso *beber água e não achei* —continua Barroso— é alusivo às águas do rio cheias de sangue. Moreno e Caballero foram comandantes paraguaios. E, por último, *já fui, já vi, já cheguei* é reminiscência da célebre frase de César *veni, vidi, vinci*.

A No. 19, por sua vez, é um registro de Rossini Tavares de Lima:

Aos vinte e cinco de agosto
As cinco prá's seis da tarde,
Embarcavam os voluntários
Ai meu Deus, que crueldade.

As mães choram prós seus filhos,
As mulheres prós seus maridos,
As irmãs prós seus irmãos
As jovens prós seus queridos.

Acrescenta o pesquisador que se tratava de uma "marcha cantada

¹⁷ *Ibid.*, p. 77.

¹⁸ Veríssimo de Melo. *Rondas Infantis Brasileiras*. Separata da *Revista do Arquivo*. N.º CLV. Departamento de Cultura. São Paulo, 1953, pp. 268-270.

pelas mulheres de Atibaia (Estado de São Paulo) quando os voluntários de sua terra partiram para a guerra do Paraguai, em 1867" e que "depois passou a ser usada como dorme-nenê" (...).

A No. 20 também é uma cantiga de ninar, referida por João Dornas Filho:¹⁹

Na, na, na, na, na,
que é feito do papai?
Na, na, na, na, na,
Morreu no Paraguai.
Na, na, na, na, na,
na tropa se alistou,
Na, na, na, na, na,
e nunca mais voltou ...

As 21 e 22 foram coligidas por Alexina de Magalhães Pinto, em 1911 aproximadamente, em Minas Gerais, entrevistando uma negra proveniente do Bomfim, na Bahia:²⁰

O Lopes

Êi vem o Lopes do Paraguai, (Êi vem por aí vem)
Com um alferes e dois tenetes,
Fazendo guerra, prendendo gente;
Quando êle prende, não quer soltar;
Quando êle solta, é para judiar;
Peguei na bala, p'ra *baleiar*.

A pesquisadora colheu, inclusive, a música respectiva:²¹

Sentenciado do Paraguai

Quando eu *vim* do Paraguai, (*vim* por vier)
Eu vou lá p'ra Mato-Grosso,
Cumprir minha sentença,
Com corrente no pescoço.
Baleia!
Há dias que eu labuto,
Com corrente no pescoço.
Baleia!
Tem paciência, menina,
Qu'eu dou conta do caboclo!
Baleia!
Não tenho pai nem mãe
Nem quem tenha dó de mim.
Baleia!
Quando eu morrer,
Deixe meu corpo na terra,
Deus dará conta de mim.
Baleia!

¹⁹ Dornas Filho, João. *Capítulos da Sociologia Brasileira*. Coleção Rex. Edição da Organização Simões. Rio, 1955, pp. 124-125.

²⁰ Magalhães Pinto, Alexina de. *Cantigas das Crianças e do Povo e Dansas Populares*. Coligidas e Seleccionadas do Folk-Lore Brasileiro por (...). Livraria Francisco Alves, Rio, 1916, pp. 182, 194.

²¹ *Ibid.*, p. 197.

No *Cancionero Popular de la Revista de Derecho, Historia y Letras*, compilado por Estanislao S. Zeballos (Tomo I, Ed. Jacobo Peuser, Bs. Aires, 1905, 416 págs.) é possível que houvesse material de interesse. Lamentavelmente, só saiu o mencionado tomo I, constante das partes "Las invasiones inglesas" e "La Patria". Os que faltam, conteriam "El año 1820", "La guerra con el Brasil", "La tiranía" e "La confederación."

Em *A Bahia de Outrora*, de Manuel Querino (3ra. ed. Prefácio e Notas de Frederico Edelweiss, Livraria Poggio Editôra, Salvador, 1955, 348 págs.) também há um capítulo sobre "A Bahia e a campanha do Paraguai." Não obstante, é dos que incluem, somente, composições eruditas.

LAND DISTRIBUTION AND TENURE IN COLOMBIA

Robert Carlyle Beyer

I

Before Fidel Castro entered Habana, one heard very little about land reform as the number one problem of Cuba. In 1950, the World Bank in its prodigious 1051-page study of the Cuban economy gave only four pages to the problem of land distribution and land tenure, and among the hundreds of recommendations made in this report, those that referred to agrarian reform were very few, general, and cautious.

In preparing this paper on Colombia, therefore, the author has had the Cuban situation in mind and has felt that the most meaningful approach would be to consider the following two questions:

1. Has the land problem in Colombia been underestimated, as in the case of Cuba? More directly, is there a land problem of major proportions in Colombia?
2. On the basis of the above appraisal of the land situation, could the United States Government modify its foreign policy toward Colombia with profit to both parties? Although the land problem is, of course, basically Colombian and must be handled by Colombia, is it not possible that U.S. foreign policy could have a more constructive impact, provided the U.S. took an early and realistic view of the land problem there?

It should be emphasized that the purpose of this study is not to consider "the land problem" in all of its aspects, nor the pros and cons of any comprehensive program of "land reform", nor is it intended to consider the specific economic problem of ways to achieve more effective land utilization or national self-sufficiency in foods.

Rather, the concern here is strictly with the two questions listed above. Much the larger section of this paper deals with the first. Even more specifically, this first question may be stated as follows: Have the distribution and the tenure of land in Colombia produced social and economic discontent of potential explosiveness within the next few years? This paper will attempt to answer this first question

in two parts: first, through analysis of the present situation, and second, through an historical explanation of how the present predicament developed and how these historical forces are operating today.

II

Colombia is a country that has not had, in general, a *latifundista* reputation like Peru, Chile, Argentina, and, formerly, Mexico. It has frequently been contrasted with Brazil as being a land of small independent coffee farmers rather than of the great *fazendeiro*. The impression held abroad of the land problem in Colombia has certainly not been any worse than that held of pre-Castro Cuba. Now, let us be sceptical and question this impression.

The answer to our first question is that there *does* exist in Colombia today a land problem of great magnitude. In order to reach what might be called a judgment of feeling as well as of fact, the author has tried to estimate the temper of rural Colombians by finding out to what extent land distribution and tenure are producing violence and tension today. The following episodes reported in the Colombian press are drawn from the calendar year 1959.

In January, a smoldering situation in rural Cundinamarca became critical. In the neighborhood of the little town of Viotá far down on the western slopes of the mountains between Bogotá and the Magdalena River, *latifundistas* for many years have been resisting the encroachment of land-hungry peasants. The trouble began as early as the late 1920's in the regime of Abadía Méndez. When the author visited there at the Hacienda Calandaima for several days in 1946, he heard many stories of Communist agitation among farm workers. Today the town council has a majority of Communists, and the Party's leadership in that area has developed a wide and devoted following among illiterate peasants who are enjoying a sense of power in watching the great landowners squirm and fight and try to decide what to do. When the lower lands of two *haciendas* were suddenly invaded by *campesinos* in 1958 and early 1959, the issue was once again joined. Social discontent in the Viotá valley is greater than it has ever been before.

During the summer of 1959, the Department of Caldas in central Colombia developed such a fearful pitch of violence that it drew the national spotlight. It had become increasingly-evident that the violence of this area, once so peaceful, was connected with the problem of the *minifundium*, the excessively-small property-holding. According to a member of President Lleras' investigating team, the economist Dr. Mario Calderón Rivera: "The increasingly-acute problem of t

should a
Scientist
be allowed
to make
judgment?

minifundio (100,000 small holdings) and the national tension created by the possession of land have combined to produce the violence".¹

In October, "La Patagonia", a *latifundium* in Magdalena territory, was the scene of terror. Hundreds of *peones*, who had settled uncultivated parts of this 2000-hectare property and had planted the land in maize and fruit, were forcibly evicted. Some were jailed, houses were burned, and the victims sought revenge.

In November, 200 cacao farmers, who were meeting in their first national congress in Bogotá, watched Nataniel Díaz, counsel for a union, take the floor to denounce the evils of *latifundismo* and *minifundismo* and the violence they have indirectly produced.

For each of these incidents, it is fair to assume that scores more were not reported in the press. The problem of squatters on the *latifundios* has become common. In each situation there is severe tension, and it is only where an "invasion" of squatters has occurred or where violence has broken out that the stories have made the news. It should be born in mind by way of background that the land problem was in part responsible for the incredible violence of the decade from 1948 to 1958. Most of this civil fighting was in the countryside and in the small towns, and although the ostensible issue was political, there was beneath it tangible though unassessable economic and social discontent.

Scientific studies provide a different kind of measurement of the discontent emanating from maldistribution of land. Sociological studies of the communities of Tabio by Smith, Saucio by Fals-Borda, and Manta by Duque Gómez all show diminutive holdings and low labor productivity. In Tabio 36 per cent of the farms are of eight acres or less. In Manta, 71 per cent of the land is distributed in properties of under five acres and 43 per cent under two and one-half acres. ref?

Economic studies of the past five years provide some estimates of land distribution on a national scale that indicate the gravity of the problem inherent in maldistribution. Of the 820,842 rural properties classified according to the 1951 Census, about 56 per cent are 12½ acres and under, and 32 per cent are five acres and under. At the other end of the range, the *latifundium* of over 1200 acres accounts for 31 per cent of the land occupied by farms. In its extensive study of the economy of Colombia in 1956, the Economic Commission for Latin America stated: "Although surveys have never been carried out to de- ref?

¹ *Semana*, Bogotá, No. 654, July 13, 1959, pp. 12-13.

termine the optimum size for different types of farming units in each zone and at each climatic level, it may be stated *a priori* that, very broadly speaking, those of under two hectares (five acres) and over 500 hectares (1200 acres) are not economically desirable".² "Both are grave problems that must be considered among the most formidable obstacles to the agricultural development of the country."³

The real indictment against the *minifundium* is that it keeps people idle and consequently poverty-stricken. For example, the average family occupying a five-acre farm lives in the middle of this contrast between labor availability and labor requirements. On the one hand, a family of five can provide 400 work days per year. On the other hand, it actually contributes, on the average, only 146 days per year. This leaves 254 days of unemployment. This disguised unemployment not only has the effect of blocking agricultural development but also of promoting social and economic unrest. The *latifundium* resembles the *minifundium* in the fact that labor productivity is low, but it offers, in contrast, the evils of under-settlement and under-utilization.

Geographical studies by Crist reinforce the sociological and economic studies referred to above by depicting both the unprogressiveness of the typical *latifundista* and vivid discontents of the *campesino*.

Not only the size of the holding (distribution), but also the way in which the land is held (tenure) helps to account for the gravity of the problem.

The middle-sized or large *hacienda* is generally owned by an individual who sometimes operates it himself but who more frequently employs an administrator whom he consults periodically. Occasionally, parts of these farms are rented for a period from one to three years, but the tenant in these cases has no intention of permanent settlement and operates as an absentee *entrepreneur*.

The small farmer, however, both occupies and operates his farm. The *campesino* may hold it in fee simple (occasionally, but rarely, confirmed by written title) or as a settler of undefined "public" lands without title, tenant farmer, or sharecropper. The tenant farmer holds his land under any of a wide variety of conditions, one common condition that of service on the large farms where the worker receives lodging for himself and family and a piece of cultivable land for his exclusive use. Various known as an *arrendatario*, *viviente*, *agregado*, or

² UN/ECLA, *The Economic Development of Colombia* (Analyses and Projections of Economic Development, III) November, 1956, p. 195.

³ *Ibid.*, p. 194.

more generally a *colono*, he pays for his little *estancia* by labor and also is frequently assigned by verbal contract the right to graze a pig or cow on the *patrón's* property.

Even if statistics were available to show the number of *campesinos* according to each type of tenure, it would be difficult to interpret them from the point of view of assessing social and economic discontent. Except in the relatively-rare case of the middle-class freeholder, it appears that economic hunger for land is greater than psychological hunger, and that the most important fact is that the small farmer in general — no matter what his tenure — lives at the margin of existence.

The Colombian agrarian situation, previously described, presents a picture of potentially dangerous discontent. How has this present discontent and this present predicament developed historically, and what is the prospect for the future if the historical forces now operating continue to operate? The heart of the historical problem is explanation of the paradox of the sparsely-settled *latifundium* side-by-side with the overcrowded *minifundium* against a national backdrop of enormous stretches of unsettled public lands.

The *latifundium* began with the first royal grants in the valleys and flattish lands of *tierra fría* and *tierra templada*. Preoccupation with mining and aversion to land cultivation led the *encomenderos* to use part of their grants for pasture and to leave the rest idle. The Indian and the *mestizo*, to the extent that they were originally embraced or later drawn in by the *hacienda*, were forced to accept an economy that was designed for static self-sufficiency and not for surplus production. For the owner, the *hacienda* provided a source of immobile labor, poorly utilized, poorly paid and without the prospect of betterment, as well as a retinue of followers to support his political, military, and social prestige.

At each critical stage in the history of Colombia, the *latifundistas* increased their strength. Shortly after independence, Congress provided that the Indian reserves, which were lands that had been maintained for the Indians in colonial times in a kind of communal tenure, should now be sold to the Indians in outright ownership. Although the intent was to benefit the Indian, the real beneficiary was the large landowner who used his position of power and privilege to outwit the law and enlarge his own holdings. A second critical stage occurred in 1861 when Church properties were seized, subdivided and publicly sold. The fact that they were sold in block and for cash meant that *latifundistas* again profited and that an opportunity for developing a pros-

perous class of rural proprietors was again lost. Perhaps the greatest boon to the *latifundista* was the discovery of coffee as an export crop and the settlement consequently in the nineteenth century of the extensive mountainsides to which the coffee tree was well adapted. In Cundinamarca, for example, the Hacienda Buenavista alone contained in the 1860's some 20,000 acres. Sugar cultivation in the Cauca and Magdalena valleys and bananas on the coast have all lent themselves (sometimes very efficiently) to the large property holdings.

There has not been historically and there is not today any serious check to the steady strengthening of the *hacienda* except through some subdivision by inheritance. In 1960, speculators are motivated toward the creation of new *haciendas* and the maintenance of old ones not merely by the search for a refuge from inflation and not merely by the protection afforded them through a favorable tax structure, but also by a continuing colonial feeling for the prestige of being a large landowner.

The *minifundium*, as contrasted with the *latifundium*, arose for a more complicated variety of reasons. Intermittently, from the middle of the sixteenth century, the crown attempted to hold in check the land greed of the *encomenderos* and to restore Indians to their lands. The effort met with varying success. Northward from the savanna of Bogotá not only the *ejido* but also a certain amount of the original Chibcha pattern of scattered farmsteads was restored. Where Indian reserves were of desirable quality, the great landowners encroached, but where the holdings were located up the stony mountainsides (which was more common) the contests of ownership were less frequent.

Since independence, there have been local migrations throughout Colombia, up the mountainside or into out-of-the-way unsettled areas which were public lands or lands that were thought by the settlers to be public. The most remarkable settlement by small farmers was the nineteenth and twentieth century movement of the Antioqueños southward into Caldas and Tolima on both sides of the Central Cordillera. This colonization, described by Parsons, bears the greatest similarity to the experience of the North-American frontier. The land which the colonists settled was vacant either because, as in the case of the rich lands of the Quindío, it had been depopulated by warfare and then neglected by all save the grave-robbing *guaqueros*, or, as in the case of the Tolima mountainsides, because of the rugged and forbidding stands of forests. The settlers won their lands through government allocations and by stubborn defiance of old land grants held and asserted by newly-organized land companies. Between 1847 and 1914, twenty

towns were laid out in Caldas and Tolima, and around them the land was distributed in small farms.

Most of the independent farms were originally large enough to support the settling families, but in the course of republican times, the subdivision from generation to generation, permitted by the Napoleonic Code, reduced many of them to *minifundio* status. The continuing tendency toward subdivision today is illustrated by the fact that 40 to 60 per cent of small farmers in municipalities recently studied said that they had acquired their farms by purchase rather than by inheritance (the implication being that the individual's original inheritance had been inadequate in size) and also by the fact that a number of farmers owned fragmented farms where — within the distance of a few kilometers — they worked a collection of perhaps a half-dozen isolated plots of land.

With respect to all forms of land holding, both large and small, one fact is notable throughout Colombian history, and that is that land tenure has been characterized by uncertainty. The fact that there never has been a far-reaching and accurate land survey has led to incredible confusion and conflict. Written and clear land titles are more uncommon than not. One of the most important sources of rural discontent, for example, exists (in the words of a Colombian) among "those who occupy land with the spirit of ownership but who lack legal titles to the properties."⁴

The safety valves for the discontented rural dweller in Colombia have been and still are the drift to the cities, on the one hand, and to unoccupied public lands, on the other, but these safety valves have not operated to release enough pressure from the old rural areas. Although the ratio of rural to urban population has changed from 77:23 in 1925 to 57:43 in 1953, the migration which these figures show was produced not so much by increased opportunities for employment in the cities as by the hopelessness of the farm outlook. Great segments of cities in Colombia are merely areas of transplanted rural impoverishment.

So far as the public lands are concerned, ever since early republican times, the idea of moving into these great tracts of *tierras baldías* has appealed to statesmen, to unknowledgeable foreign immigrants and to ambitious farmers. But the government has been notably unsuccessful in attracting homesteaders, partly because of the shortage of necessary credit and to a greater extent, because of the continuing inaccessibility of these areas. To a North-American, proud of his frontier background,

⁴ García, L. R., "Notes on land tenure in Colombia," *Rural Sociology*, 10:417 (1945).

the idea of inaccessibility is hard to understand, but to anyone who has travelled Colombia it is very understandable, for there is an impressive difference in the relative physical ruggedness of the North-American and Colombian frontiers.

Within the history of Colombian land settlement, then, are to be found the processes by which the *latifundium* and the *minifundium* came into existence and by which so much of the public lands have been left unoccupied. It is of portent for the future that the same direction in historical processes continues to prevail today.

IV

Now, what must Colombia do about this land problem and what effects may it have on Colombian-United States relations? Two subordinate considerations must be taken into account: How important do Colombian leaders themselves regard the land problem today? And, what kind of solution do they favor? These questions are difficult, but the Colombians' collective answer might perhaps run something as follows:

The land question is important, but since it, like education, is not being pressed by powerful self-interested groups, the government must devote more immediate attention to such problems as industrialization and combatting inflation. Colombian leaders do, generally speaking, favor certain solutions to the land problem as being more desirable than others. These are their views of various possible solutions:

1. Migration to the cities offers no immediate hope.
2. An attack on the large *hacienda* is desirable, but it should not be made too directly or too vigorously. The nation cannot afford expropriation in the interest of land subdivision in view of the present inflation and of inadequate resources for public investment. Besides, subdivision alone would not remove discontent or increase agricultural efficiency. It would require much more than the mere cost of expropriation to make subdivision of land a constructive measure. The programs for breaking up the large *haciendas* have so far not been notably successful. In 1956, the Institute for Colonization and Immigration reported that it had distributed 176,000 acres among 3,260 families. Although this action as well as the lesser achievements of preceding authorities is for the most part regarded as valuable, it does not promise a rapid solution to the problem. Late in 1959, there appeared a possibility that Congress would pass a revenue bill laying a tax on the commercial value of rural properties, thereby placing indirect pressure for more effective

land utilization. The economic analyst for the national weekly, *Semana*, applauded the bill, saying that it would constitute, "probably the most important step in economic development policy during the last twenty years".⁵

3. A more popular and strongly-felt point of view in Colombia today was expressed in a special supplement to *Semana* in 1958, in which the authors proposed a bold new economic policy. "To talk about the redistribution of rural property," they said, "is absurd in a country which contains 37,000,000 hectares of usable land and which does not occupy or efficiently use one-tenth of it."⁶ They proposed that if the government undertook to invest \$5,000,000.00 over a period of five years, it would be able to settle 1,000,000 hectares of public lands in northern Colombia with 150,000 farmers from the crowded highlands and convert the land into the production of cocoa, cotton, fruit, etc. Although this proposition was strongly criticized by some for its impracticality, it represents a prevalent feeling that it is time to take bold action in the direction of settlement of unoccupied areas of the public domain.

4. Finally, there is agreement that part of the discontent can be alleviated everywhere except on the *minifundia* with more efficient agricultural techniques reinforced by general community improvement. National leaders became exceedingly enthusiastic in 1959 over the possibilities of a program bearing the name "*Acción Comunal*". Heralded as a "pacific revolution", it is essentially a program of community self-help with the object of promoting the welfare of the total community. Under this program, schools, a hospital, roads, sanitation, more effective cooperatives, and improved agricultural techniques would be some of the specific objectives of each municipality. A separate but related program would provide that local leaders be assisted by a *grupo polivalente* consisting of a doctor, a social-service specialist, and an agronomist. *Acción Comunal* is appealing because it lays emphasis on local initiative, offers the possibility of action within a realizable budget, and because it embraces all the advantages of a total attack upon an indivisible problem rather than an attack upon merely one aspect, namely, land. Although the program is barely beginning, it has created a sensation in Colombia and has received the blessing of President Lleras.

It seems fairly clear that if the U.S. Government is considering an increase in aid to Colombia, it would be desirable and profitable to

⁵ *Semana*, Bogotá, No. 675, December, 1959, p. 18.

⁶ *Separata de Semana*, Bogotá, November 25, 1958, p. 4.

support in some form the following three types of land program in which (as we have just noted above) Colombians are already interested and which hold promise.

1. Effective settlement of the public domain. Such a program would also help to achieve a much-needed diversification of Colombian agriculture.

2. Intensification of agricultural production. For both this program and for number one above, the United States has already provided a small amount of technical aid, which could be greatly increased.

3. Promotion of *Acción Comunal*.

While large-scale U.S. aid is not indicated, there is action that could profitably be taken. One line of investigation that demands even more attention than it has received is the shortening of the time required for educating the rural worker to the new circumstances of living he would face in unfamiliar areas, and to new methods of production. Such an investigation or series of investigations are of critical importance to all three of the above-mentioned land programs, for in each the agent is the farmer, and it depends upon him and upon his preparation whether any of these programs will be successful in the foreseeable future.

A positive and relatively-short-range program with respect to the land situation in Colombia is necessary, for, as we have seen, certain historical factors that have produced the present discontent are still operative, and it is possible that some new development — such as a further disintegration in the coffee market — would set off a series of explosions in the Colombian countryside.

INTERAMERICANA

A *Centro de Estudios Latinoamericanos* has been established by the School of Political and Social Sciences of the National University of Mexico. Its purpose is to carry on studies of Latin-American problems at the graduate level and to prepare specialists. Scholarships for students from countries members of the O.A.S. are available through the Pan American Union.

• • •

The National University of Colombia has created a *Facultad de Sociología* under the direction of Orlando Fals-Borda who is Dean of the new school.

• • •

Louisiana State University has instituted a new Graduate Program in Latin-American Studies leading to the degree of Master of Arts.

• • •

Xavier University of Cincinnati held a third conference on Inter-American Affairs on October 22, 1960, devoting this series to the United States of Brazil and its new capital.

• • •

PERUANISTICA, a society of Peruvian intellectuals in Lima, has begun an interesting and ambitious program of publishing anthropological material. A recent item is *El Muchik o Lengua de los Chimu*.

CUENTOS FOLKLÓRICOS DE LA ARGENTINA by Susana Chertudi. Primera Introducción y notas por Susana Chertudi. (Buenos Aires, Instituto Nacional de Filología y Folklore, Ministerio de Educación y Justicia de la Nación Argentina, 1960, pp. 256.)

According to Susana Chertudi, the editor of *Cuentos folklóricos de la Argentina*, "el presente volumen es parte de un vasto plan de trabajo, hace poco tiempo iniciado, y al que están dedicados los investigadores de la casa." The *Instituto Nacional de Filología y Folklore* plans to work vigorously at the job of collecting, annotating, and publishing most of the genres of folklore found in Argentina, with the major purpose of giving a total and definitive over-view of Argentine popular culture as it has survived in the twentieth century. The Chertudi volume of folktales is the first of this series. Others already in manuscript are soon to appear. Alternating with the printing of folktales will be books of folk-poetry, *fiestas*, foods, dialects, and superstitions.

The introduction of the Chertudi volume gives a thirteen-page study of the international folktale in general and the Argentine folktale in particular. Most of the remaining pages contain the tales themselves, some written partially in dialect. The bibliography, indices and brief lexicon fill a dozen pages.

The philosophic perspective toward folklore as a discipline in Argentina resembles in almost every detail that of noted European and North American folklorists. The major concerns are origin, antiquity, diffusion, evolution. The names of the Grimm brothers, Antti Aarne, Aurelio Espinosa, Ralph Boggs, Stith Thompson, T. L. Hansen, and others are much in evidence. The departmentalized federal-government sponsorship surprises one pleasantly and leaves the clear impression that it is disinterested although not uninterested.

University of Florida

Francis Hayes

TRUJILLO: CAUSAS DE UNA TIRANIA SIN EJEMPLO by Juan Bosch. (Caracas, Librería Las Novedades, 1959, pp. 165, B6.50.)

In recent years several interesting and important studies of the Trujillo dictatorship in the Dominican Republic have appeared. Most notable were the books of the late Jesús de Galindez and Germán Ornés. The present volume, though smaller than either of these, is a valuable addition to the list. It is written by one of the outstanding exiles from Trujillo, head of the *Partido Revolucionario Dominicano*, and one of his country's principal contemporary literary figures.

There are two main arguments in this little work which this reviewer found most interesting. The first is the author's attempt to explain the kind of regime which Trujillo has established in terms of the nation's traditional social structure and Trujillo's reactions to it. According to Bosch, there has existed for more than four centuries a sharp cleavage of the Dominican people into three groups. On top have been "the firsts", those people who can trace their ancestry back to members of the Spanish officialdom which presided over Santo Domingo in its early years as a colony, or those who have been assimilated to this group. Until 1930, they maintained exclusive clubs in every city and town of the country, and entry into one of these clubs constituted entry into "the firsts".

Just beneath this group, but separated by a vast social gulf have been "the seconds", people of money and importance who have not been able to enter the *élite*. Finally, there has been "the people", whom Bosch insists that no one took much into account.

Rafael Trujillo was born into a "second" family, but aspired to move into the

élite. Several times during his rise to power he applied for entry into one or another of the exclusive clubs which would make him part of "the firsts", but was always turned down. It is Bosch's contention that this rankled deeply, and that once he was in power, Trujillo was determined not only to be a "first", but to be the one who decided who belonged to what group. Furthermore, he aspired not only to be a member of the *élite*, but to become uncontestedly wealthier, more powerful and more "respectable" than anyone else in the country.

Bosch's second intriguing idea is his contention that Trujillo's Dominican Republic cannot be really understood if it is regarded merely as a country submitted to a tyrannical dictatorship. Rather, it can only be comprehended if it is seen as a huge private plantation, the property of a single person, for whom all of the other inhabitants are mere servants. The government is just the mechanism for administering the *hacienda*; the army and police force are for protecting the owner's right to his property; the organs of public expression are merely its house organs; those living in it are employees of the owner and are subject to instant dismissal or worse at his slightest whim. In this connection, Bosch presents in an appendix a list of Trujillo's ownership and control in virtually all sectors of the Dominican economy.

In some parts of his analysis, Bosch would seem to the reviewer to be on thinner ground than in those we have hitherto mentioned. Particularly dubious is the kind of mystical association which he seeks to establish between the character of Trujillo and the various invasions and other catastrophes which the nation has suffered since colonial times. However, discounting these aspects of the work, one can learn from it a great deal and gain important new insights into the nature of this, the worst twentieth-century tyranny in the New World.

Rutgers University

Robert J. Alexander

LECTURES, SECOND BOLIVIAN ECONOMICS SEMINAR, Edited by R. W. Bradbury (Mimeographed, Gainesville, Fla., University of Florida, pp. 420. For limited circulation only.)

Contains twenty-three lectures in Spanish on public finance, monetary theory, and other economic subjects prepared by a series of specialists for the benefit of a group of twenty-one Bolivian students of economics attending the seminar as guests of the U.S. Department of State.

R. E. M.

REVISTA DE REVISTAS

The following reviews are drawn from publications with which the *Journal of Inter-American Studies* exchanges. Issues containing articles of possible interest to readers of the *Journal* have been selected. Publications are invited to add the *Journal of Inter-American Studies* to their mailing lists.

Boletín de Filología

Tomo XI, 1959

Published by the Instituto de Filología, Avda. José Pedro Alessandri 774, Santiago, Chile.

Dr. Rodolfo Oroz, *Director* of the *Boletín*, discusses in this issue "La lengua de Pedro de Valdivia" and includes a detailed linguistic analysis and glossaries. According to Dr. Oroz, Valdivia's letters:

... prueban, además, que la conquista material de América y, en particular, de Chile, no fue sólo obra de hombres "ignorantes, rudos y analfabetos" ... Pedro de Valdivia, hombre inteligente y de dotes militares poco comunes, fue, sin duda, uno de los capitanes españoles más distinguidos que llegaron al Nuevo Continente, en el siglo xvi. No carecía de cierta cultura, pues sus cartas revelan conocimientos que lo colocan muy por encima de muchos de sus compañeros de armas. Como hombre formado entre gentes ilustradas, recuerda, a veces, hechos de la historia romana...

... la lengua de Pedro de Valdivia tiene en el aspecto sintáctico-estilístico sus raíces en la "época de Nebrija", mientras que, en el plano estético, refleja las tendencias del "período de Garcilaso", abarcando así los caracteres de toda la primera mitad del siglo.

Boletín del Instituto Indigenista Nacional

Volumen III, Segunda Epoca, Números 1 - 4, 1957 (1960)

Published by the Instituto Indigenista Nacional, Guatemala, C.A.

Resuming publication after a three-year interval, the *Boletín* offers in this issue "El principio de la autonomía cultural" by Joaquín Noval; "El alcoholismo en Centroamérica" by Ruth Bunzel; and "Los indios pokonchies" by Vicente A. Narciso.

Dr. Noval, vitally concerned with the socio-economic problems of the Guatemalan Indian, declares in his article that, "los indígenas están cambiando más o menos rápidamente". Continuing, he presents the following question:

Ahora bien, ¿en que dirección están cambiando? ¿Están mejorando su alimentación, su nivel de vida, su tecnología, su ingreso o su seguridad económica? ¿O simplemente "están cambiando". ¿Tiene Guatemala derecho a esperar — come uno de los resultados del cambio que ocurra en la cultura indígena — que se eleve el nivel de bienestar de los propios indígenas y de la nación? ¿O tendrá que conformarse con saber que los pueblos indígenas están alterando su comportamiento e incluso están dejando de ser indígenas, sin que ello garantice la consecución de ninguna de las aspiraciones nacionales, como si el cambio fuese un fenómeno ineludible, pero estéril?

Correo Literario de Honduras

Año II, Número 13, octubre-noviembre, 1960

Published by Carlos Manuel Arita, Director, Tegucigalpa, D.C., Honduras, C.A.

In this issue, the life and work of Martín Paz, the Honduran poet, are the subject of an article by Señor Arita. In addition, the magazine includes two pages of Paz's poems. The Primer Festival del Libro Centroamericano held in Tegucigalpa also receives attention from the *Correo Literario*. Ten volumes of Central-American literature, including contributions from Panama, were issued under the sponsorship of the Festival and 200,000 copies were printed. Lic. Miguel Angel Asturias, the Guatemalan poet, directed the Festival, which issued the following volumes:

Rubén Darío	<i>Sus mejores poemas</i>
Rubén Darío	<i>Sus mejores cuentos</i>
Miguel Angel Asturias	<i>Leyendas de Guatemala</i>
Rafael Arévalo Martínez	<i>El hombre que parecía un caballo y otros cuentos</i>
Salarrué	<i>Cuentos de Barro (primera parte)</i>
Carlos Luis Fallas	<i>Gentes y gentecillas</i>
Ramón H. Jurado	<i>Desertores</i>
Juan Ramón Molina	<i>Sus mejores páginas</i>
<i>Antología de la poesía centroamericana (Tomo I)</i>	
<i>Panorama del cuento centramericano (Tomo I)</i>	

El Foro

Cuarta Epoca, Números 28-29, enero-junio, 1960

Published by the Barra Mexicana-Colegio de Abogados, Madero 29, tercer piso, México 1, D.F.

El Foro includes legal studies in translation as well as articles by Mexican authorities. Particularly helpful are the sections devoted to federal legislation published in the *Diario Oficial* during the previous six months, theses received during the preceding six months, and book reviews.

Articles in this issue include a discussion of "La agremiación profesional en México", by Lic. Manuel M. Moreno, in which he quotes the following remark by Lic. Adolfo López Mateos, President of the Republic:

... el fin superior de la actuación social de la Universidad es volver al pueblo, en generosa ofrenda de servicio, lo que el pueblo da a los universitarios al privilegiarlos, y ... es deber del profesionista traducir, por encima de todo personal interés, la aplicación de sus conocimientos y el ejercicio de su profesión, en actos eficaces para beneficios de la comunidad.

Estudios de Derecho

Año XXI, Segunda Epoca, Vol. XIX, Número 58, septiembre, 1960

Published by the Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia

Articles in this issue include "Derecho económico y sociología" by Miguel Herrera Figueroa; "La teoría del hombre de Francisco Romero" by B. Mantilla Pineda; and "El ideal bolivariano en materia de política" by Gustavo Espinosa Jaramillo.

Occidente

Año XV, Número 126, diciembre, 1960

Published by Germán Sepúlveda Durán, Director, Casilla 9511, Santiago, Chile

Señor Héctor Calcagni Pozzoni, Consejero de la Universidad Técnica del Estado, considers in this issue "Aspectos del desarrollo actual de Chile". After discussing the grave problems facing Chile, many of which are predominantly economic in nature, he offers possible solutions, which include the following:

- a) Es indispensable aumentar la tasa de inversión hasta alcanzar en pocos años un nivel superior al 20 por ciento anual. [By way of comparison, CEPAL calculates that in 1957 Chile's annual rate of investment was 7.5 per cent.]
- b) Es urgente realizar la reforma agraria....
- c) Hay que cambiar el acento que el Gobierno pone en las medidas financieras y trasladarlo a la producción.
- d) Debe irse cuanto antes a la diversificación de las exportaciones, para hacer menos vulnerable el sistema económico chileno....
- e) Hay que procurar, por todos los medios, una redistribución de la renta nacional para elevar el standard de vida....
- f) Es indispensable actualizar el sistema tributario nacional, para hacerlo más ágil, efectivo y que impida la evasión de impuestos....

J
I

vo

E

CO

CO

Pub
By
Cop